



# lectorema

Revista de Estudios Electorales





# Consejo General

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

Brenda Canchola Elizarraraz  
*Consejera presidenta*

Beatriz Tovar Guerrero  
*Consejera electoral*

Sandra Liliana Prieto de León  
*Consejera electoral*

Antonio Ortiz Hernández  
*Consejero electoral*

María Concepción Esther Aboites Sámano  
*Consejera electoral*

Nora Maricela García Huitrón  
*Consejera electoral*

Luis Gabriel Mota  
*Consejero electoral*

Indira Rodríguez Ramírez  
*Secretaria ejecutiva*



## **Equipo editorial**

### **Directora**

Nora Ruth Chávez González

*Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*

### **Editor responsable**

Ramsés Jabín Oviedo Pérez

*Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*

### **Comité de Dirección**

Israel Covarrubias

*Universidad Autónoma de Querétaro*

Karolina Monika Gilas

*Universidad Nacional Autónoma de México*

Fernando Barrientos del Monte

*Universidad de Guanajuato*

Brenda Canchola Elizarraraz

*Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*

### **Corrección de estilo**

Lucía Noriega Hernández

*Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*

### **Diseño editorial**

Ileana Monserrat Miranda Guzmán

*Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*



## **Consejo Asesor Científico**

Mauricio Merino Huerta  
*Universidad de Guadalajara*

Gabriela Ruvalcaba García  
*Escuela Judicial Electoral*

Jean Eddy Saint Paul  
*Universidad de la Ciudad de Nueva York*

Julieta Suárez Cao  
*Universidad Católica de Chile*

Leonardo Valdés Zurita  
*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*

Rosa María Mirón Lince  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

Gerardo L. Munck  
*Universidad del Sur de California*

María Teresa Zegada Claire  
*Universidad Mayor de San Simón*

Willibald Sonnleitner  
*El Colegio de México*

*Electorema*, año 1, número 1, septiembre 2024-febrero 2025 es una publicación semestral editada por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), a través de la Dirección de Cultura Política y Electoral, Carretera Guanajuato Puentecillas km. 2 + 767, col. Puentecillas, C. P. 36263, Guanajuato, Gto. Tel.: (473) 735 3000, ext. 3605.

Contacto: [editorial@ieeg.org.mx](mailto:editorial@ieeg.org.mx)

Página web: [electorema.ieeg.mx](http://electorema.ieeg.mx)

Directora de la revista: Nora Ruth Chávez González

Editor responsable: Ramsés Jabín Oviedo Pérez

Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2023-111313273100-102, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de título y contenido: en trámite, otorgado por la Secretaría de Gobernación.

Las opiniones expresadas por las autorías son responsabilidad suya, y no reflejan necesariamente la postura del editor de *Electorema* ni del IEEG.

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





# Índice

<b>Carta editorial</b>	13
------------------------	----

## Artículos

### **GORETTI ALEJANDRA BURGOS CARRILLO**

Análisis del triunfo electoral de las mujeres en presidencia municipales de México en 2018. Resultados, teoría y casos	21
--	----

*Analysis of Women's Electoral Triumph in Municipal Presidencies in Mexico in 2018. Results, Theory and Cases*

### **MARÍA FERNANDA MEDINA MORALES**

Desarrollo del Gobierno Electrónico en el subnivel local: el caso de León, Guanajuato	47
---	----

*Development of Electronic Government in Subnational Level: The Case of León, Guanajuato*

### **MARCO ANTONIO PÉREZ MORENO**

Elementos teóricos de la profesionalización legislativa: conceptos y propuesta metodológica para su estudio	87
---	----

*Legislative Professionalization: A Conceptual and Methodological Framework for Its Studio*

### **STEPHANIE TORRES GÓMEZ**

Marco teórico para el estudio de la violencia política contra las mujeres en México: aplicación al análisis de sentencias	131
---	-----

*Theoretical Framework for Studying Political Violence Against Women in Mexico: Application to Sentence Analysis*

## Ensayos

### ALAN SCHROEDER

La evolución de los debates electorales, su papel e importancia 173

*The Evolution of Electoral Debates, their Role and Importance*

### FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ MANZUR

La justicia electoral: fundamento democrático 199

*Electoral Justice: Democratic Foundation*

### SERGIO DAVID PALACIOS MONTES

Participación ciudadana en el mundo y su comparativa con México 237

*Citizen Participation Worldwide and Its Comparison with Mexico*

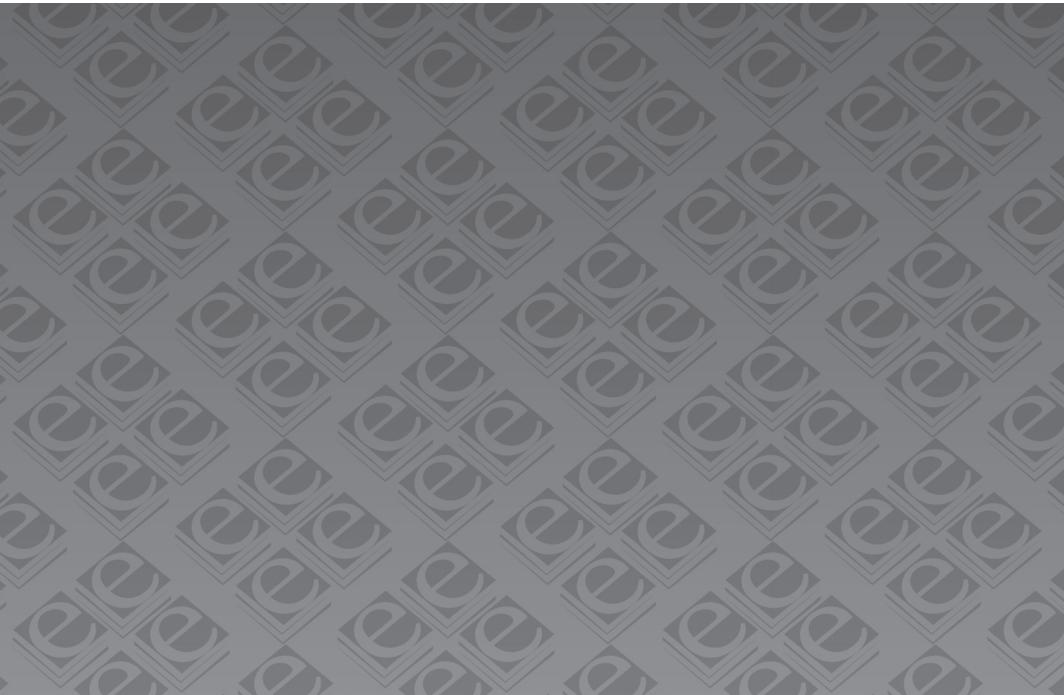
## Reseñas

### EVA BARRIENTOS ZEPEDA

Ana Vásquez Colmenares *¿Feminista yo? Guía para entender los feminismos y sus debates hoy* (2023) 277



# Editorial





# Carta editorial

El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) se complace en presentar el primer número de *Electorema*, su nueva revista especializada en estudios electorales. Esta publicación surge en un momento crucial, en el que la educación cívica, la cultura político-democrática y la participación ciudadana se han convertido en elementos esenciales para fortalecer nuestra democracia.

El IEEG es un organismo público autónomo cuya misión es organizar y supervisar las elecciones en Guanajuato, México. Como tal, se dedica a fomentar la cultura cívica y política, promover la participación ciudadana y garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales. Actúa con independencia de los partidos políticos y del gobierno estatal, y se rige por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, el Instituto está comprometido con la educación cívica y la difusión de los derechos político-electorales.

Bajo este contexto, *Electorema* nace con el propósito de impulsar y fortalecer los pilares fundamentales de la democracia realmente existente, no solo en México, sino en toda la región iberoamericana, pues en el Instituto creemos que existe una necesidad constante de ampliar y diversificar los espacios de discusión y análisis en el campo de los estudios electorales. En un contexto donde la democracia enfrenta desafíos significativos, *Electorema* se compromete a ser una voz que promueve el diálogo informado y el análisis crítico.

Así, ante la cuestión de por qué impulsar desde Guanajuato, centro medular del país, una revista de este tipo, la respuesta radica en la importancia de contar con un foro dedicado al intercambio de información veraz, conocimientos críticos y experiencias pertinentes en materia electoral. La intención es que *Electorema* se distinga por su enfoque inclusivo y su compromiso con la excelencia científica, al ofrecer un espacio para la publicación de investigaciones nacio-

nales e internacionales de alta calidad, y estimule la calidad de la práctica democrática a través del ejercicio riguroso de la investigación científica.

Esta revista, por consiguiente, se dirige a académicos, investigadores, autoridades gubernamentales, consultores y estudiantes de posgrado, así como a cualquier persona interesada en los actores, instituciones y procesos político-electorales. Cabe mencionar que *Electorema* respetará irrestrictamente la diversidad de ideas y mantendrá una postura sin sesgos ideológicos o partidistas, para garantizar un espacio para el análisis y la reflexión crítica.

El contenido de cada número, cuya periodicidad será semestral, estará integrado por artículos y ensayos inéditos que aborden temas como la administración electoral, el derecho electoral, la cultura política, la educación cívica, la filosofía política, los procesos democráticos y los sistemas electorales. Además, el Comité de Dirección queda abierto a considerar propuestas sobre otros temas relevantes para la línea editorial de la revista, mismas que serán evaluadas siempre con el rigor debido.

El primer número, que abarca el período de septiembre de 2024 a febrero de 2025, inaugura el espacio dedicado a la reflexión crítica y el análisis profundo de temas relevantes en el campo de los estudios electorales y la ciencia política. Desde su inicio, *Electorema* busca contribuir al debate académico y proporcionar una plataforma para la difusión de investigaciones y reflexiones sobre cuestiones electorales y políticas de importancia regional, nacional e internacional, contextos que se encuentran reflejados en las secciones que integran el número inicial.

En primer lugar, la sección de artículos presenta investigaciones y estudios originales que ofrecen una visión detallada y vivificante de diversos aspectos del entorno electoral y político. Goretti Alejandra Burgos Carrillo, en su artículo “Análisis del triunfo electoral de las mujeres en los procesos electorales municipales de 2018 en México”, hace un análisis exhaustivo sobre las condiciones que facilitaron el éxito de las mujeres en las elecciones municipales de 2018. Su estudio explora la manera en que factores como la edad, el estado civil y el empoderamiento político influyen en el triunfo electoral femenino, por lo que su trabajo es



fundamental para comprender las dinámicas de representación política y la importancia de las características individuales en el éxito electoral.

En “Desarrollo del Gobierno Electrónico en el subnivel local: el caso de León, Guanajuato”, María Fernanda Medina Morales proporciona un análisis crítico sobre el desarrollo del Gobierno Electrónico en la ciudad de León, Guanajuato. Su investigación evalúa el nivel de integración de las tecnologías de la información en la administración municipal, destacando la necesidad de avanzar hacia una gestión pública más eficiente y accesible. La relevancia del artículo radica en entender cómo la modernización administrativa puede mejorar la calidad de los servicios públicos y la eficiencia gubernamental.

Marco Antonio Pérez Moreno, con su trabajo “Elementos teóricos de la profesionalización legislativa: conceptos y propuesta metodológica para su estudio”, propone un modelo para analizar la profesionalización legislativa. Su estudio revela que la trayectoria política en cargos previos tiene un mayor impacto en la profesionalización de los legisladores que la experiencia legislativa directa, ofreciendo una perspectiva valiosa sobre cómo la experiencia política puede influir en el desempeño legislativo.

Stephanie Torres Gómez, en “Marco teórico para el estudio de la violencia política contra las mujeres en México: aplicación al análisis de sentencias”, examina este problema crítico en el contexto mexicano, tal como se ha manifestado en los últimos años. La autora revisa la literatura existente y ofrece un análisis sobre cómo la violencia afecta a las mujeres en la política, proporcionando un marco efectivo para la identificación y sanción de estos actos. El texto es de gran utilidad para continuar con el diálogo alrededor de este tema y así entender y abordar de forma adecuada la violencia de género en el marco político.

En cuanto a la sección de ensayos, que enriquece a la revista con reflexiones y análisis sobre temas cruciales, Alan Schroeder, en “La evolución de los debates electorales, su papel e importancia”, examina la historia del debate político desde sus inicios hasta la actualidad. El análisis de los formatos, la organización y los efectos de los debates ofrece una comprensión crítica de cómo estos eventos pueden influir

en la opinión pública y en la calidad de la democracia. El ensayo es, por tanto, revelador al momento de comprender el papel de los debates en el proceso electoral y en la formación de la opinión pública.

Fernando Ojesto Martínez Manzur, con “La justicia electoral: fundamento democrático”, aborda la importancia de la justicia electoral en la protección de la integridad democrática, al destacar cómo la justicia electoral contribuye a la legitimidad de los procesos y a la protección de los derechos políticos, con lo que resalta su papel fundamental en el mantenimiento de un entorno democrático saludable.

Por su parte, Sergio David Palacios Montes, en “Participación ciudadana en el mundo y su comparativa con México”, ofrece un análisis sobre la evolución y el reconocimiento de la participación ciudadana como un derecho humano. El estudio que realiza revisa el marco normativo y los mecanismos de participación, así como la importancia de asegurar una participación efectiva y accesible para todos los ciudadanos.

Finalmente, en la sección de reseñas, Eva Barrientos Zepeda ofrece una revisión del libro *¿Feminista yo? Guía para entender los feminismos y sus debates hoy* de la autora mexicana Ana Vásquez Colmenares. Según señala Barrientos Zepeda, este libro presenta una perspectiva accesible y bien fundamentada sobre el feminismo, abordando su historia, corrientes y desafíos contemporáneos. Destaca así la importancia de la obra para quienes buscan comprender mejor el feminismo y sus debates actuales mediante una guía valiosa para la reflexión sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Como cierre, queremos subrayar la relevancia de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que en su artículo 102, fracción I, confiere a la Dirección de Cultura Política y Electoral (DCPE) la responsabilidad de “desarrollar y ejecutar programas de cultura cívica, cultura político-electoral y participación ciudadana”. Esta disposición legal resalta el papel fundamental de la DCPE en la promoción de una ciudadanía informada y participativa, y enfatiza la importancia de la comunicación formal y académica para fortalecer su misión institucional. Proyectos como el que ahora se concreta hacen patente el compromiso de



esta Dirección en el desarrollo y ejecución de actividades editoriales que impactan positivamente en la ciudadanía.

En este contexto, la creación de *Electorema* como una revista científica arbitrada en materia de cultura político-electoral y participación ciudadana está plenamente justificada, pues las revistas de carácter científico robustecen la producción de nuevos conocimientos gestados desde los organismos electorales locales. Así, en el IIEG buscamos dar un paso más desde el punto de vista académico, a fin de que el Instituto no solo ofrezca publicaciones divulgativas como *Paideia*, idónea para fomentar una cultura cívica sólida, sino que también establezca un puente para el diálogo crítico y científico con otras instituciones que publican en el campo de los derechos político-electorales.

La publicación periódica de *Electorema* permitirá además que el IIEG articule redes significativas con organismos internacionales, apoyando la formación de un panorama más amplio y diverso en la discusión de temas electorales. Asimismo, apoyará la consolidación del perfil de las personas especialistas en temas político-electorales, desde el nivel de licenciatura hasta el posgrado, o las y los investigadores de carrera ya consolidada. De este modo, se fomentará el diálogo informado y el intercambio de conocimientos entre distintos niveles, mediante una plataforma inclusiva y regida por el rigor necesario.

Esperamos, por tanto, que los contenidos aquí presentados enriquezcan el diálogo académico y contribuyan a una mejor comprensión de los desafíos y oportunidades en el ámbito electoral en tiempos tan complejos. En tal sentido, invitamos a todas aquellas personas interesadas en contribuir a este importante debate a participar en *Electorema*, ya sea como autores, revisores o lectores comprometidos. Desde el IIEG agradeceremos siempre el interés y apoyo prestado en esta nueva aventura académica y editorial.

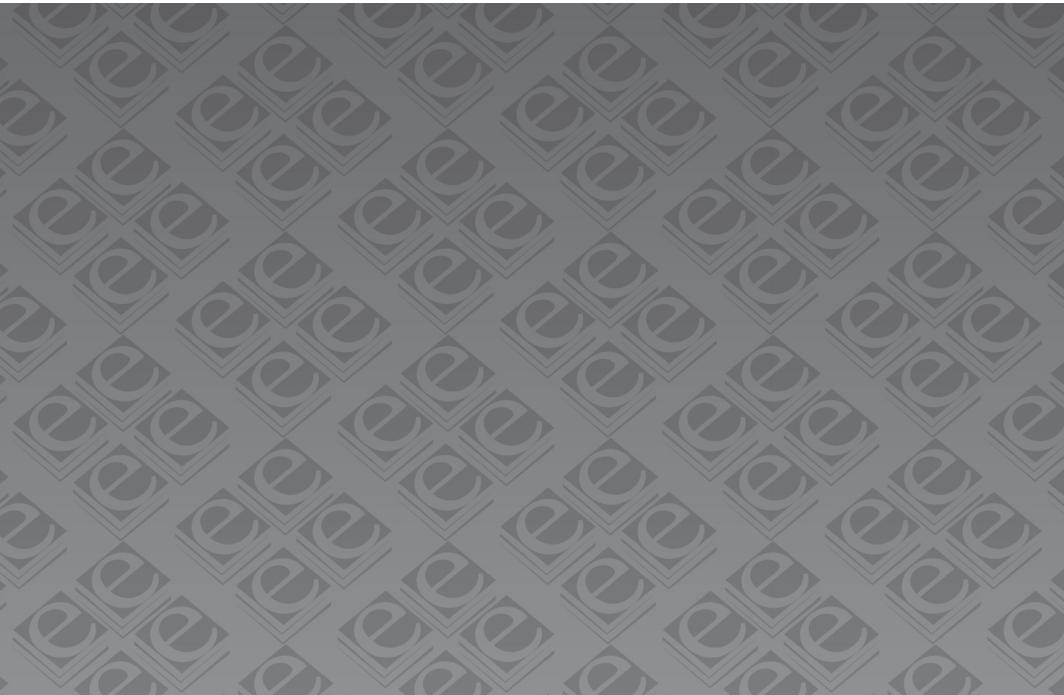
Antonio Ortiz Hernández  
Consejero electoral del IIEG







# Artículos







# Análisis del triunfo electoral de las mujeres en presidencias municipales de México en 2018. Resultados, teoría y casos

*Analysis of Women's Electoral Triumph in Municipal Presidencies in Mexico in 2018. Results, Theory and Cases*

**Goretti Alejandra Burgos Carrillo**

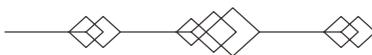
Universidad Nacional Autónoma de México (México)

<https://orcid.org/0000-0002-3970-5361> | [gorettiburgos@politicas.unam.mx](mailto:gorettiburgos@politicas.unam.mx)

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.a2/11>

Recibido: 26 de junio de 2024

Aceptado: 5 de agosto de 2024



## Resumen

El artículo enmarca la investigación doctoral de la autora, que busca explicar el triunfo electoral de las mujeres en las elecciones municipales de 2018 en México, identificando las condiciones que facilitaron su acceso al cargo de presidentas municipales. Integrando teorías de representación descriptiva, personalización política y diferencias de género, se pretende entender las dinámicas del triunfo electoral femenino. Para ello, mediante un Análisis Cualitativo Comparado (QCA), se identificaron combinaciones de condiciones suficientes para lograr este triunfo, seleccionando veinte casos de can-



didatas a presidentas municipales, de los 4 543 registrados en 2018. El análisis se centró en la edad, situación civil, empoderamiento político femenino y experiencia parapolítica previa. Los resultados indicaron que la edad, el estado civil de casadas y el empoderamiento político son factores clave, mientras que la falta de experiencia parapolítica también se asoció con el triunfo electoral. Este estudio subraya la relevancia de las características individuales de las candidatas en el comportamiento electoral.

**Palabras clave:** triunfo electoral femenino, elecciones, municipios, mujeres, condiciones causales, participación política

### **Abstract**

The article frames the author's doctoral research that seeks to explain the electoral triumph of women in the 2018 municipal elections in Mexico, identifying the conditions which facilitated their access to these positions. By integrating theories of descriptive representation, political personalization and gender differences, this investigation aims to understand the dynamics of female electoral triumph. To this end, through a Qualitative Comparative Analysis (QCA), the study identifies combinations of sufficient conditions for triumph, by selecting 20 cases of female candidates for municipal presidents, out of the 4 543 registered in 2018. The analysis focuses on age, marital status, female political empowerment and previous parapolitical experience. The results indicated that age, married marital status and political empowerment are key factors, while lack of parapolitical experience was also associated with electoral triumph. This study underscores the relevance of individual characteristics of female candidates in electoral behavior.



**Keywords:** women electoral triumph, women, elections, municipalities, women, causal conditions, political participation

## Introducción

México es reconocido en toda América Latina por ser uno de los primeros impulsores de las acciones afirmativas de género dentro de su legislación electoral, desde el establecimiento de cuotas con diversos porcentajes, hasta llegar al principio de paridad de género en 2014 y a la paridad total de 2019. El problema latente de avanzar en un lapso menor a 20 años desde una acción afirmativa hacia otra, sin el acompañamiento integral de acciones públicas ni la voluntad política constante, es que en la actualidad son muy visibles aquellas situaciones que no contempla ninguna ley electoral. Esto incluso puede ser lo contrario de una acción regulativa y puede terminar presentando obstáculos para que las mujeres ganen cargos de elección popular.

El presente artículo aborda la tesis doctoral presentada por la autora, misma que se delineó inicialmente entre conceptos como *participación política*, *representación descriptiva*, *paridad de género*, entre otros conceptos relacionados, hasta lograr redefinir que el resultado de interés era, en concreto, el triunfo electoral femenino, el cual se refiere a la candidata que obtuvo la mayoría de los votos en un proceso electoral, reconocida conforme a las reglas emitidas por el órgano electoral competente, con la constancia de mayoría y validez correspondiente (Fernández Ruiz, 2010; Patiño Camarena, 1994).

El objetivo del estudio es explicar por qué ganan las mujeres como presidentas municipales en México en un proceso electoral determinado, 2018 en este caso. Este objetivo respondió a la necesidad de teorizar sobre qué condiciones indi-

viduales permiten que las mujeres accedan a los espacios de elección municipal en el plano de la existencia de la paridad de género y también conocer qué perfiles son los que llegan a dichos espacios.

### **1. Planteamiento del problema y propuesta de investigación**

De acuerdo con Matland (1998), las mujeres deben superar tres etapas esenciales para convertirse en candidatas y, posteriormente, en gobernantes. La primera etapa es la auto-selección, donde las mujeres deben decidir presentarse a las elecciones, asegurándose previamente de ser elegibles para el cargo. La segunda etapa implica ser seleccionadas como candidatas por un partido político, lo que puede ser una barrera significativa debido a las percepciones e ideologías dentro de estos espacios políticos. Finalmente, la tercera etapa es ser elegidas por los votantes, enfrentando desafíos adicionales como el sesgo de género y la competencia electoral.

Las características individuales de las candidatas juegan un papel fundamental en su triunfo. Las investigaciones indican que las candidatas mujeres deben exhibir un alto nivel de competencia y cualificaciones, muchas veces superiores a las de sus contrapartes masculinos, para ser percibidas como igualmente aptas (Barbara Lee Family Foundation, 2021). Características como la edad, el estado civil y la experiencia profesional y política son evaluadas de manera crítica por los electores. Por ejemplo, se ha observado que las mujeres casadas son percibidas más favorablemente debido a las connotaciones de compromiso y responsabilidad (CAWP Reports, 2021). Además, deben demostrar habilidades excepcionales en la gestión de crisis y en la comunicación efectiva. Estas habilidades son esenciales no solo para superar las barreras de



género, sino también para ganar la confianza de los votantes y destacar en un entorno político competitivo (Barbara Lee Family Foundation, 2021).

En el contexto mexicano, la lucha por el acceso de las mujeres a cargos de representación política ha sido una cuestión de gran relevancia en la agenda pública y política desde el siglo xx hasta la actualidad (De Barbieri, 2006; Domínguez, 2004). La reforma política de 2014 marcó un hito al consolidar el principio de paridad en las candidaturas para los cargos legislativos federales y locales. Sin embargo, esta reforma no abordó de manera específica las elecciones para presidencias municipales. En el proceso electoral de 2015, surgieron varias inconformidades que culminaron en la sentencia 7/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual determinó la inclusión del principio de paridad en las candidaturas para presidencias municipales (Báez Silva y Gilas, 2017). Esta sentencia allanó el camino para la implementación de la regla de paridad horizontal, que se refiere a la obligación de los partidos políticos de postular un número igual de hombres y mujeres en sus candidaturas para presidencias municipales. Esta dimensión paritaria se aplicó por primera vez de manera uniforme en las elecciones municipales de 2018.

Así, en los 1 612 municipios de México que tuvieron elecciones en 2018, resultaron electas 437 mujeres, representando el 27.1% del total de presidencias municipales elegidas durante el proceso. En 241 de esos municipios contendió una sola candidata frente a una cantidad superior de competidores hombres, y escasamente lograron ganar 16 mujeres; es decir, apenas un 6.6%. Estos datos determinan el punto de partida de la investigación para explicar las condiciones individuales que contribuyeron a que algunas mujeres ganaran el proceso electoral a nivel municipal y otras no.

### *1.1 Contexto de la elección de 2018*

El proceso electoral de 2018 en México se caracterizó por un escenario de alta competitividad y pluralismo, marcado por la primera implementación concurrente de la paridad de género en las candidaturas municipales. Esto representó un cambio significativo en la política mexicana, obligando a los partidos a postular un número igual de hombres y mujeres para las presidencias municipales. A pesar de este avance, las mujeres enfrentaron múltiples desafíos, incluidos estereotipos de género, violencia política y falta de recursos.

En 2018, un total de 4 543 mujeres compitieron para presidencias municipales en México. De estas, 437 fueron electas, lo que representa un 27.1% del total de cargos disponibles. Este porcentaje, aunque significativo, muestra que la paridad en candidaturas no siempre se traduce en igualdad en los resultados, debido a las barreras estructurales y culturales que persisten.

El contexto político también jugó un papel relevante en los resultados. En estados donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) tenían una fuerte presencia, las candidatas de estos partidos contaron con un apoyo institucional que facilitó su campaña y eventual triunfo. En contraste, las candidatas de partidos que entonces eran emergentes, como el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), enfrentaron mayores obstáculos, aunque algunas lograron destacar y ganar en municipios estratégicos.

Además, la implementación de la paridad horizontal y vertical en las candidaturas municipales obligó a los partidos a distribuir sus candidaturas de manera equitativa, no solo por género, sino también geográficamente. Esto significó que en muchos municipios, por primera vez, se presentó una candi-



data mujer, desafiando las normas tradicionales de liderazgo local. A pesar de estos avances, en muchos casos, las mujeres que participaron como candidatas enfrentaron una doble carga, no solo como contendientes en un proceso electoral competitivo, sino también luchando contra los estereotipos de género y, en algunos casos, la violencia política.

La combinación de estos factores contextuales y las barreras persistentes subraya la importancia de analizar no solo los resultados electorales, sino también los procesos y dinámicas que permiten a las mujeres acceder a posiciones de poder a nivel local. Este contexto electoral de 2018 proporciona un marco importante para entender las configuraciones causales que se analizarán a continuación.

## 2. Metodología

La metodología seleccionada para la investigación fue el Análisis Cualitativo Comparado (QCA), operando bajo el supuesto central de que todos los fenómenos sociales son resultado de una causalidad múltiple coyuntural/configuracional (Medina et al., 2017; Rihoux y Marx, 2013; Vargas Hernández, 2023). En esta investigación, los factores contextuales fungieron como condiciones de control en la selección de casos, construyendo una base de datos con las 4 543 mujeres que compitieron para presidentas municipales en México, en 2018. Finalmente, se seleccionaron veinte casos: ocho mujeres que ganaron como presidentas municipales y doce mujeres que obtuvieron un resultado adverso.

### 2.1 *Pertinencia de los elementos considerados en el análisis*

Este análisis abordó las condiciones que contribuyeron al triunfo electoral de las mujeres en las elecciones municipales

de 2018 en México. El estudio se realizó mediante la técnica del Análisis Cualitativo Comparado (QCA), que permite identificar combinaciones de condiciones suficientes que explican el resultado de interés (Schneider y Wagemann, 2012). La elección de condiciones individuales es clave para entender el triunfo electoral femenino, en línea con teorías de representación descriptiva (Pitkin, 1967), personalización política (Adam y Maier, 2010) y diferencias persistentes entre géneros (Inglehart y Norris, 2003). Cada una de estas teorías ofrece una perspectiva distinta pero complementaria sobre cómo y por qué ciertas mujeres lograron triunfar en las elecciones municipales.

La metodología del QCA es particularmente adecuada para investigaciones donde se busca entender la complejidad y la interacción de múltiples condiciones que influyen en el resultado electoral (Ragin, 1987). En esta investigación se seleccionaron veinte casos (ocho mujeres electas y doce que perdieron los comicios) para identificar las configuraciones causales suficientes que explican por qué algunas mujeres ganaron las elecciones municipales mientras otras no.

El análisis se centró en cuatro condiciones explicativas principales de corte individual: edad de la candidata, situación civil, empoderamiento político femenino y experiencia paraparlítica previa. Estas se derivan de una revisión exhaustiva de la literatura teórica y empírica sobre representación descriptiva (Mansbridge, 1999), personalización política (Langer, 2010) y diferencias persistentes entre géneros (Inglehart y Norris, 2003). Cada una se analizó en profundidad para entender cómo interactúan entre sí y con otros factores contextuales para producir el resultado de interés.

- ◊ *Edad de la Candidata (AGE)*. Se refiere a la edad de la candidata que participa en el proceso electoral.



La hipótesis es que la edad puede ser un factor que influya en la percepción de experiencia y madurez de la candidata, lo cual podría aumentar sus probabilidades de ser electa.

- ◇ *Situación Civil de la Candidata* (scs). Esta condición considera el estado civil de la candidata, específicamente si es soltera. La premisa es que una mujer soltera podría tener más flexibilidad y tiempo para dedicar a su campaña y funciones políticas, lo cual podría favorecer su triunfo electoral.
- ◇ *Empoderamiento Político* (IEPM). La condición se refiere al nivel de empoderamiento político de la candidata, definido por tres elementos clave:
  - ▲ Nivel Educativo de la Candidata (NE): el nivel de educación más alto acreditado que concluyó la presidenta municipal al momento de su elección. Se divide en educación obligatoria (de preescolar a bachillerato) y educación superior (de licenciatura a doctorado). Las candidatas son identificadas de forma positiva por el electorado del municipio en el que compiten al tener un nivel educativo superior; la especialización de las mujeres las convierte en candidatas electas.
  - ▲ Experiencia Profesional Previa de la Candidata en el Ámbito Público (EPF): conjunto de actividades desarrolladas por la presidenta municipal previo a su elección, consistente en el ejercicio de una profesión, arte u oficio remunerado dentro del servicio público o de la función pública. Las candidatas son identificadas y reconocidas por su experiencia profesional en servicio o función pública en la comunidad en la que compiten.

- ▲ Experiencia Política Previa (EPP): conjunto de actividades políticas desarrolladas en estructuras partidistas, cargos de elección popular o designados por la presidenta municipal previo a su candidatura. La presencia de esta condición genera un efecto de confianza hacia los votantes que deriva en el triunfo electoral de las candidatas.
- ◇ *Experiencia Parapolítica Previa (EPA)*. En este elemento se evalúa si la candidata ha tenido participación previa en actividades comunitarias o movimientos sociales dentro de su municipio. La experiencia en estos ámbitos puede mejorar la visibilidad y la reputación de la candidata entre los votantes, incrementando sus posibilidades de ser electa.

La elección de las condiciones no es arbitraria. La literatura sugiere que la edad puede ser un indicador de experiencia y madurez, características valoradas en el liderazgo político (Morales Quiroga y Lara Peyrin, 2019). La situación civil, por otro lado, puede influir en las percepciones de estabilidad y compromiso de las candidatas (Nava Gomar, 2016). El empoderamiento político femenino se relaciona con la capacidad de las mujeres para influir en la política y representar los intereses de su género (Alexander, Bolzendahl y Jalalzai, 2018), mientras que la experiencia parapolítica previa puede indicar un conocimiento y habilidad social de las comunidades a las que pretenden representar en el ámbito político (Méndez, 2020).

Además de estas condiciones, el análisis también considera el contexto sociopolítico de los municipios en los que se llevaron a cabo las elecciones. Factores como la composición demográfica, el nivel de desarrollo económico y las caracte-



rísticas culturales locales pueden influir significativamente en los resultados electorales. Por ejemplo, en municipios con una tradición de liderazgo masculino, las mujeres pueden enfrentar mayores obstáculos para ser elegidas, mientras que en comunidades con una fuerte presencia de movimientos feministas, el empoderamiento político femenino puede ser más relevante (Galar Martínez, 2021).

### 3. Resultados

#### 3.1 *Análisis de las configuraciones causales suficientes*

La técnica del QCA aplicada en este estudio identificó cinco configuraciones causales suficientes que explican el triunfo electoral de las mujeres en el proceso electoral municipal de 2018. Estas configuraciones combinan diversas condiciones explicativas en las que pueden estar contenidos municipios de forma repetida, es decir, no hay una configuración causal que explique exclusivamente el resultado electoral de un caso, sino que puede ser incluido en distintas configuraciones, mostrando la complejidad y multifactorialidad del fenómeno electoral.

Configuración causal suficiente 1:

1. Presencia de la edad de la candidata por encima del promedio de los casos (AGE)
2. Ausencia de la situación civil de soltería en las candidatas (SCS)
3. Ausencia de experiencia parapolítica previa en las candidatas (EPA)

La primera configuración revela que las candidatas casadas y sin experiencia parapolítica previa tienen una alta probabilidad de triunfo. Dentro de esta configuración se encuentran 50% de los casos, que se componen por las candidatas electas de Calotmul, Yucatán; Fronteras y Huépac,

Sonora; y San Francisco de Borja, Chihuahua. Esta combinación sugiere que la madurez y una aparente estabilidad en el plano personal son valoradas por el electorado, mientras que la falta de experiencia parapolítica no es un obstáculo, probablemente debido a una percepción de integridad y renovación política.

En términos de edad, la presencia de candidatas sugiere que el electorado puede percibir a estas mujeres como más experimentadas y capaces de gestionar las responsabilidades de una presidencia municipal (Webster y Pierce, 2019). La situación civil de las candidatas que se encuentran casadas se asocia con una percepción patriarcal de compromiso y estabilidad familiar, conceptos insertados en la cultura política mexicana (Álvarez Torres, 2018). La falta de experiencia parapolítica previa puede ser vista como una ventaja, indicando una desvinculación de prácticas políticas tradicionales y corruptas, y una apertura hacia nuevas formas de liderazgo.

La madurez de las candidatas mayores podría estar relacionada con su capacidad para navegar las complejidades de la administración municipal, gestionar los conflictos y tomar decisiones informadas (Méndez, 2020). Además, su experiencia de vida y profesional fuera de la política puede contribuir a una percepción de competencia y confiabilidad entre los votantes. La estabilidad familiar, por otro lado, puede proyectar una imagen de responsabilidad y arraigo en la comunidad, lo que puede ser particularmente importante en contextos donde la política local está estrechamente vinculada con las relaciones personales y comunitarias (Barrera Bassols, 2003).

La falta de experiencia parapolítica previa puede ser interpretada como el acercamiento previo informal de las



candidatas a sus comunidades en actividades diferentes a la participación dentro de la sociedad civil. Esta combinación de factores sugiere que las candidatas que presentan una mezcla de madurez y estabilidad tienen una ventaja competitiva en las elecciones municipales.

Configuración causal suficiente 2:

1. Presencia de la edad de la candidata por encima del promedio de los casos (AGE)
2. Ausencia de empoderamiento político femenino (IEPM)
3. Ausencia de experiencia parapolítica previa en las candidatas (EPA)

Integrada por los casos de Calotmul y San Felipe, en Yucatán, y Fronteras, Sonora, esta configuración sostiene que la ausencia de empoderamiento político femenino, junto con las otras condiciones, indica que, en ciertos contextos, el empoderamiento político explícito no es un determinante crítico para el triunfo. La edad y la falta de experiencia parapolítica continúan siendo condiciones importantes.

Esto podría implicar que en algunos municipios el empoderamiento político femenino no es percibido como un factor relevante por el electorado, siempre y cuando la candidata presente otras cualidades como la madurez y la falta de antecedentes políticos. En contextos donde el electorado valora la renovación y la integridad, estas características pueden ser suficientes para asegurar el triunfo electoral.

En este contexto, la madurez y la estabilidad personal parecen ser suficientes para compensar la falta de empoderamiento político explícito. Esto puede deberse a que los votantes de dichos municipios priorizan la experiencia y la estabilidad sobre las credenciales políticas. La percepción de que

una candidata mayor y casada puede proporcionar un liderazgo confiable puede ser un factor determinante en su elección.

La ausencia de experiencia parapolítica, una vez más, puede ser vista como una ventaja, ya que puede significar un alejamiento de las prácticas implícitamente politizadas, asociadas con generar perfiles de candidatas con antecedentes de activismo ciudadano para darse a conocer y posicionarse previamente. En estos municipios, los votantes pueden estar buscando un cambio y una renovación en el liderazgo, lo que puede ser proporcionado por candidatas no reconocidas previamente en la comunidad en ningún plano social o político formal.

Configuración causal suficiente 3:

1. Presencia de empoderamiento político femenino en las candidatas (IEPM)
2. Ausencia de situación civil de soltería en la candidata (SCS)
3. Ausencia de experiencia parapolítica previa en las candidatas (EPA)

La configuración causal 3 explicó el 37% de los casos positivos estudiados, en los que se encuentran las candidatas electas de Huépac, Moctezuma y San Francisco de Borja. Aquí, el empoderamiento político femenino se presenta como un factor determinante, en combinación con la situación civil y la falta de experiencia parapolítica. Este hallazgo resalta que el empoderamiento puede compensar la falta de experiencia previa, siempre y cuando las candidatas no sean solteras, lo que podría estar relacionado con percepciones sociales sobre la estabilidad y el compromiso.

El empoderamiento político femenino puede manifestarse a través de la participación activa en movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y redes de



apoyo comunitario, otorgando a las candidatas un capital político y social valioso. Este empoderamiento les proporciona las habilidades y la confianza necesarias para participar de manera efectiva en el proceso electoral (ONU Mujeres, 2014). Además, esta participación puede dotar a las candidatas de la resiliencia necesaria para enfrentar los desafíos y obstáculos que puedan surgir durante la campaña (Alexander et al., 2018).

Por otra parte, la estabilidad familiar sigue siendo un factor importante, ya que la situación civil, especialmente la ausencia de soltería, puede reforzar la percepción de las candidatas casadas como figuras de confianza y compromiso, percepción profundamente arraigada en sus comunidades.

Finalmente, la falta de experiencia parapolítica puede percibirse como un signo de independencia y autenticidad, lo cual, en este contexto, puede considerarse una ventaja adicional. Esto podría representar una ruptura con las prácticas políticas tradicionales y una apertura hacia nuevas formas de liderazgo.

Configuración causal suficiente 4:

1. Presencia de empoderamiento político femenino en las candidatas (IEPM)
2. Ausencia de edad mayor al promedio de las candidatas (AGE)
3. Ausencia de experiencia parapolítica previa en las candidatas (EPA)

La configuración explicó el 25% de los casos positivos, en donde se encuentran las candidatas electas de Conkal, Yucatán, y Moctezuma, Sonora. La combinación de condiciones explicativas sugiere que, en ciertos casos, el empoderamiento político femenino puede ser suficiente para triunfar, incluso sin la ventaja de la edad. La ausencia de

experiencia parapolítica sigue siendo una constante, posiblemente indicando una preferencia por nuevas caras en la política local.

El empoderamiento político femenino puede contrarrestar la falta de madurez percibida en términos de edad, especialmente si las candidatas jóvenes están bien conectadas y activamente involucradas en la vida comunitaria.

En este escenario, las candidatas jóvenes y empoderadas políticamente pueden ser vistas como agentes de cambio que traen nuevas ideas y enfoques a la administración municipal. Su juventud puede ser percibida como una ventaja, sugiriendo energía, innovación y una conexión más fuerte con las generaciones más jóvenes del electorado. El empoderamiento político femenino puede proporcionar a estas candidatas la credibilidad y el apoyo necesarios para superar la falta de experiencia política y lograr el triunfo electoral.

Configuración causal suficiente 5:

1. Presencia de empoderamiento político femenino en las candidatas (IEPM)
2. Ausencia de situación civil de soltería en la candidata (SCS)
3. Ausencia de experiencia parapolítica previa en las candidatas (EPA)

La configuración causal 5 explicó el 12% de los casos positivos estudiados, misma que sostiene que la combinación de la presencia de empoderamiento político en las candidatas, edad mayor al promedio de los casos estudiados, su situación civil de soltera y experiencia parapolítica previa, da como resultado el triunfo electoral femenino. En esta configuración se encuentra exclusivamente la candidata de Guaymas, Sonora.

El patrón recurrente de empoderamiento político femenino, combinado con la situación civil y la ausencia de ex-



perencia parapolítica, resalta un perfil de candidatas que son vistas como capaces y comprometidas. Estos hallazgos sugieren que el electorado valora el compromiso personal, además de la capacidad de las candidatas para representar cambios significativos en la política local.

### *3.2 Respuesta a la pregunta principal de la investigación*

La pregunta central de esta investigación es: ¿por qué algunas mujeres ganaron el proceso electoral a nivel municipal en México en 2018? Los resultados muestran que el triunfo electoral femenino es el resultado de una combinación de factores individuales y contextuales. Las configuraciones causales suficientes identificadas revelan que no existe una única ruta al triunfo electoral, sino múltiples caminos que combinan distintos elementos.

El análisis configuracional permitió identificar cinco configuraciones causales suficientes que explican por qué ciertas mujeres lograron ganar las elecciones municipales. Estas configuraciones indican que el triunfo electoral femenino no depende de un solo factor, sino de la interacción compleja entre diversas condiciones, incluyendo la edad, la situación civil, el empoderamiento político y la experiencia parapolítica. Cada una de estas condiciones interactúa de manera diferente en distintos contextos, resaltando la importancia de considerar la multifactorialidad y la especificidad de cada caso.

Las mujeres que triunfan en las elecciones municipales no son un grupo homogéneo; en cambio, su triunfo se debe a una combinación de características personales y contextuales. Por ejemplo, en algunos municipios, las mujeres mayores y casadas tienen más probabilidades de éxito debido a la percepción de estabilidad y madurez. En otros contextos, las mujeres jóvenes y empoderadas políti-

camente pueden tener ventaja debido a su capacidad para movilizar a los votantes jóvenes y traer nuevas ideas a la administración local.

Esta diversidad de rutas hacia el triunfo electoral subraya la necesidad de políticas y estrategias de campaña adaptadas a los contextos locales específicos. No existe una fórmula única para ganar; en cambio, las campañas deben considerar las características específicas de las candidatas y los contextos en los que compiten. Este enfoque flexible y adaptativo puede aumentar las probabilidades de triunfo para las mujeres candidatas en las elecciones municipales.

### *3.3 Aportaciones al campo de conocimiento*

La investigación aporta al campo de la ciencia política y los estudios de género al demostrar que el empoderamiento político femenino y la situación civil son condiciones importantes para el triunfo electoral. Además, la ausencia de experiencia parapolítica previa se presenta repetidamente como una condición en las configuraciones causales, lo que sugiere una apertura del electorado a candidatas que se posicionan ante ellos en escenarios diferentes al activismo ciudadano previo.

También destaca la necesidad de un enfoque configuracional para entender fenómenos políticos complejos. Al identificar múltiples configuraciones causales, el estudio proporciona una visión más rica y matizada de los factores que contribuyen al triunfo electoral femenino. Además, los hallazgos subrayan la importancia de considerar tanto las características individuales de las candidatas como el contexto social y político en el que se desarrollan las elecciones. Este enfoque permite comprender cómo diferentes condiciones explicativas interactúan para producir resultados electorales



específicos, revelando que no hay una única causa del triunfo electoral, sino una combinación de éstas que operan conjuntamente (Schneider y Wagemann, 2012).

La asimetría causal fue predominante en todo el análisis, ya que en las cinco configuraciones causales siempre destacó una condición dentro de la combinación como principal productor del resultado de interés. Esto no demerita la acción de las otras condiciones participantes, puesto que sin ellas no se llegaría al mismo efecto. Sin embargo, muestra cómo las condiciones contextuales pueden influir diferencialmente en la causalidad de las condiciones explicativas individuales, complementándolas en su labor de producir el triunfo electoral femenino.

El enfoque configuracional utilizado permitió capturar la complejidad y la interacción de múltiples condiciones que influyeron en los resultados electorales. Este enfoque es particularmente útil para entender fenómenos como el triunfo electoral de las mujeres, donde no existe una única causa, sino una combinación de factores que interactúan de manera compleja para producir el resultado de interés.

Además, se contribuye a la literatura sobre representación política femenina al identificar las condiciones específicas que permiten a las mujeres ganar elecciones municipales. Al destacar la importancia del empoderamiento político femenino y la situación civil, se ofrecen conocimientos de valor para diseñar políticas y prácticas que fomenten una mayor representación femenina con antecedentes personales y profesionales diversos en la política local y nacional, para combatir las estrategias electorales patriarcales que llevan a cabo los partidos políticos.

La identificación generacional de los votantes con las candidatas también es significativa. No predomina la per-

sonalización de candidatas jóvenes, sino de perfiles de mujeres de edad mediana, siendo de 45 años el promedio de edad de los casos estudiados. Por otra parte, en cuanto al empoderamiento femenino en su dimensión política, destaca su comprensión como una condición no lineal que solo se presenta ante determinados contextos económicos e institucionales.

Los estudios precedentes que formaron parte de la revisión teórica de la investigación analizan el elemento de experiencia parapolítica de forma parcial. En contextos de comunidades grandes, una de las formas de interacción entre candidatas y la comunidad que buscan representar es este tipo de experiencia reflejada en un activismo ciudadano previo por parte de las que posteriormente serán candidatas. Sin embargo, en municipios más pequeños, el acercamiento comunitario requerido es más informal. Varias de las candidatas ganadoras no se vincularon anteriormente con actividades de sociedad civil o comunitarias, sino que lograron acercamientos diferentes con sus comunidades, ya sea por el desempeño de su propia profesión u oficio o por diversos antecedentes personales que les permitieron posicionarse en sus municipios.

Las relaciones preexistentes de las candidatas también desempeñaron un papel importante. De las mujeres que resultaron electas varias tenían conexiones personales con personas ya establecidas en el ámbito político, lo cual facilitó su incursión y triunfo en la política local. Esto refleja que, a pesar de las malas prácticas que pueden existir, estas relaciones pueden ser un recurso importante para las candidatas, permitiéndoles acceder a redes de apoyo y medios que de otro modo serían inaccesibles.

Finalmente, los casos analizados fueron en su mayoría municipios con poblaciones pequeñas, lo que puede expli-



car la predominancia de la situación civil de casada como un factor de triunfo. Esto sugiere que, en contextos más íntimos y comunitarios, la percepción patriarcal de estabilidad y compromiso asociada con el estado civil de casada puede influir significativamente en la elección de candidatas.

#### **4. Recomendaciones para futuras investigaciones**

Futuras investigaciones podrían explorar en mayor profundidad cómo las percepciones sociales y culturales influyen en las elecciones de candidatas mujeres, así como el impacto de las políticas de género y las acciones afirmativas en diferentes contextos electorales. Sería valioso realizar estudios comparativos en otras regiones y niveles de gobierno para identificar patrones similares o divergentes en el triunfo electoral femenino.

Además, nuevas investigaciones que integren métodos cuantitativos y cualitativos podrían proporcionar una comprensión más completa de los mecanismos causales que subyacen al triunfo electoral de las mujeres. Examinar cómo las candidatas desarrollan y utilizan su capital político y social, así como el papel de las redes de apoyo, puede ofrecer conocimientos adicionales sobre las estrategias efectivas para aumentar la representación femenina en cargos de elección popular.

Un enfoque comparativo podría examinar si las configuraciones causales identificadas en este estudio se replican en otros contextos. Por ejemplo, estudios comparados podrían explorar si las mismas condiciones explicativas son relevantes en otras regiones de México o en otros países de América Latina. Además, investigaciones longitudinales podrían examinar cómo cambian las condiciones que permiten el triunfo electoral de las mujeres a lo largo del tiempo, proporcionan-

do descubrimientos valiosos sobre la evolución de la representación política femenina.

### **Reflexión final**

El análisis configuracional de la investigación destaca la importancia de considerar la complejidad y multifactorialidad del fenómeno electoral femenino. Las mujeres que triunfaron en las elecciones municipales en México en 2018 lo hicieron no solo por sus características individuales, sino por cómo estas se combinaron y percibieron en contextos específicos. Este trabajo contribuye a una comprensión más rica y matizada del triunfo electoral femenino y abre nuevas vías para la exploración y la acción política.

La importancia del empoderamiento político femenino se reafirma como una condición esencial para el triunfo electoral, sugiriendo que las políticas públicas y las acciones afirmativas deben enfocarse en fortalecer este aspecto en las candidatas. Además, la estabilidad familiar y la ausencia de experiencia paraparlítica previa son factores recurrentes en las configuraciones causales, lo que implica que las estrategias de campaña resaltan en la escala municipal estos atributos patriarcales para resonar con el electorado.

En conclusión, la investigación proporciona una base sólida para entender las dinámicas complejas que permiten a las mujeres ganar elecciones municipales en México. Al desentrañar las configuraciones causales que explican el triunfo electoral femenino, se ofrecen herramientas valiosas para diseñar políticas y estrategias que fomenten una mayor representación femenina en la política local y nacional.

Este enfoque no solo enriquece la teoría política y los estudios de género, sino que también tiene implicaciones



prácticas para la formulación de políticas y la planificación de campañas. Así, al entender mejor los factores que contribuyen al triunfo electoral de las mujeres, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los propios candidatos pueden desarrollar estrategias más efectivas para aumentar la representación femenina en todos los niveles de gobierno.

## Referencias bibliográficas

- Adam, S., y Maier, M. (2010). Personalization of Politics: A Critical Review and Agenda for Research. *Annals of the International Communication Association*, 34(1), 213-257. <https://doi.org/10.1080/23808985.2010.11679101>
- Álvarez Torres, C. (2018). *Empoderamiento político de las mujeres en México: Los casos de Baja California y Ciudad de México* [Tesis de Doctorado]. El Colegio de la Frontera Norte.
- Alexander, A. C., Bolzendahl, C., y Jalalzai, F. (Eds.). (2018). *Measuring Women's Political Empowerment across the Globe*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-64006-8>
- Báez Silva, C., y Gilas, K. M. (2017). Paridad de género: Entre acceso a las listas y acceso a los cargos. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(36). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.36.10857>
- Barrera Bassols, D. (2003). Presidentas municipales en México. Perfiles y trayectorias. *Cuicuilco*, 10(27), 1-24.
- Barbara Lee Family Foundation. (2021). *Keys to Elected Office: The Essential Guide for Women*. <https://www.barbaraleefoundation.org>
- CAWP Reports. (2021). *Durability or Destruction of Gender & Intersectional Barriers*. Center for American Women and Politics, Rutgers University. <https://womenrun.rutgers.edu>
- De Barbieri, T. (2006). Las relaciones de género en la coyuntura de democratización de la Cámara de Diputados. En Cámara de Diputados LIX Legislatura: Comisión de Equidad y Género, *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas: Compendio* (pp. 99-100). Santillana.
- Domínguez, R. E. (Ed.). (2004). *Mujeres, ciudadanía y participación política en México*. Universidad Red HAINA, Instituto Iberoamericano.

- Fernández Ruiz, J. (2010). *Las elecciones municipales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Galar Martínez, C. (2021). La representación descriptiva y simbólica de las mujeres en el proceso de paridad de género en Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca, México. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 7, 1-35. <https://doi.org/10.24201/reg.v7i1.673>
- Inglehart, R., y Norris, P. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge University Press.
- Langer, A. I. (2010). The Politicization of Private Persona: Exceptional Leaders or the New Rule? The Case of the United Kingdom and the Blair Effect. *The International Journal of Press/Politics*, 15(1), 60-76. <https://doi.org/10.1177/1940161209351003>
- Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". *The Journal of Politics*, 61(3), 628-657. <https://doi.org/10.2307/2647821>
- Matland, R. E. (1998). Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries. *Legislative Studies Quarterly*, 23(1), 109. <https://doi.org/10.2307/440217>
- Medina, I., Castillo Ortiz, P. J., Álamos-Concha, P. y Rihoux, B. (2017). *Análisis cualitativo comparado (QCA)*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.
- Morales Quiroga, M. M., y Lara Peyrin, C. (2019). El efecto de la edad de los candidatos sobre la participación electoral. El caso de Chile. *Revista de Sociología e Política*, 27(71), 1-16. <https://doi.org/10.1590/1678-987319277106>
- Nava Gomar, S. (2016). *Paridad vertical y horizontal: Evaluando herramientas para mejorar las condiciones de participación y representación de las mujeres*. Studylib.es. <https://studylib.es/doc/5477736/paridad-vertical-y-horizontal--evaluando-herramientas-par>
- ONU Mujeres. (2014). *Empoderamiento político de las mujeres: Marco para una acción estratégica*. ONU Mujeres. [https://observatoriomujeresnl.mx/docs/empoderamiento\\_politico\\_de\\_las\\_mujeres-new2-cn.pdf](https://observatoriomujeresnl.mx/docs/empoderamiento_politico_de_las_mujeres-new2-cn.pdf)
- Patiño Camarena, J. (1994). *Derecho Electoral Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.



- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
- Rihoux, B., y Marx, A. (2013). Qualitative Comparative Analysis at 25: State of Play and Agenda. *Political Research Quarterly*, 66(1), 167–171.
- Schneider, C. Q., y Wagemann, C. (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139004244>
- Vargas Hernández, B. A. (2023). Introducción al análisis cualitativo comparado (QCA): Conceptos, implementación y aplicaciones en América Latina. *Estudios Políticos*, 58, 233-259. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2023.58.84841>
- Webster, S. W., y Pierce, A. W. (2019). Older, Younger, or More Similar? The Use of Age as a Voting Heuristic. *Social Science Quarterly*, 100(3), 635-652. <https://doi.org/10.1111/ssqu.12604>



### **Declaración de no conflicto de intereses**

Quien presenta el trabajo, Goretti Alejandra Burgos Carrillo, hago constar que no tengo ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.





# Desarrollo del Gobierno Electrónico en el subnivel local: el caso de León, Guanajuato

*Development of Electronic Government  
in Subnational Level:  
The Case of León, Guanajuato*

**María Fernanda Medina Morales**

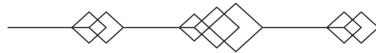
Universidad de Guanajuato, Campus León (México)

<https://orcid.org/0009-0006-0017-4416> | [fernandamedinamorales46@gmail.com](mailto:fernandamedinamorales46@gmail.com)

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.a3/12>

Recibido: 26 de junio de 2024

Aceptado: 5 de agosto de 2024



## Resumen

El presente trabajo proporciona evidencia sobre el nivel de desarrollo de Gobierno Electrónico al que atiende el municipio de León, Guanajuato. Se parte de la revisión teórica del nuevo modelo de gestión para proporcionar un acercamiento a la conceptualización del fenómeno y, a su vez, presentar uno de los auspicios metodológicos con el cual ha sido posible medir su grado de desarrollo o evolución. Además, se da cuenta de la forma en la que el entorno institucional ha contribuido en la adopción del Gobierno Electrónico en el resto de los subsistemas, fuera del sistema internacional. Finalmente, a partir del modelo evolutivo se describe el proceso de integración



del Gobierno Electrónico en el nivel municipal a partir de una de sus expresiones predominantes, es decir, los sitios web gubernamentales. El análisis realizado al sitio gubernamental *leon.gob.mx*, a partir del modelo presentado, concluye demostrando que el portal atiende a un nivel de integración total pero que, de acuerdo con el marco teórico aportado, no cumple con el grueso de los procesos integradores, por lo cual quedan pendientes por hacer acciones y trabajo en torno al completo desarrollo del nuevo paradigma de gestión.

**Palabras clave:** modernización administrativa, eficiencia, eficacia, administración pública, TIC, servicios públicos

### **Abstract**

This paper provides evidence about the level of development of electronic government in León, Guanajuato. Based on a theoretical review about electronic government, this work provides an approach to its conceptualization and presents a methodological tool to measure its degree of development and evolution. It also presents the way in which the institutional environment has contributed to the adoption of electronic government in other subsystems, outside the international system. Based on the evolutionary model, the process of integration of electronic government at the city of León is described through the government websites. After analyzing the website *leon.gob.mx*, this work concludes that said website meets a degree of integration, though it does not have the full integration, according to the theoretical approach. Therefore, actions and work remain to be done to complete the development of this new management paradigm.



**Keywords:** administrative modernization, efficiency, effectiveness, public administration, ICT, public services

## Introducción

La modernización administrativa es un intento por contraponerse al arraigado esquema tradicional burocrático que merma el desempeño administrativo al lograr “diluir la visión reduccionista que se le atribuye cuando queda confinada a las prácticas [...] las técnicas, los procedimientos y las estructuras” (Uvalle Berrones, 2004, p. 4) burocráticas. Es en aras de llevarla a cabo que comienzan a revalorizarse los recursos y herramientas y a sustituirse los procesos y prácticas de gestión administrativa necesarios para la obtención de un mejor desempeño institucional, incrementando la capacidad directiva y de gestión de los gobiernos a partir de la adopción de “medidas políticas para garantizar la evolución de los cometidos públicos” (Richart Navarro, 2021, p. 13).

Ante dichas medidas, se configuró el Gobierno Electrónico como una nueva identidad gubernamental cuyo marco teórico propone la articulación de ciertas visiones que se instalan en dos dimensiones primordiales, *back* y *front office*, para llevar a cabo el proceso de modernización administrativa bajo dos principales supuestos: 1) ordenar los recursos internos de las organizaciones públicas y 2) catalizar los recursos internos para su efectiva aplicación en la prestación de servicios, oferta de información y apertura de nuevos y mejores canales de participación ciudadana.

Estas cuestiones han sido objeto de atención y de estudio por parte de múltiples actores interesados en el óptimo funcionamiento del aparato administrativo, quienes han adoptado los componentes tecnológicos/

digitales como parte de las explicaciones que dan cuenta, argumentan e intentan probar que, una vez introducidos dichos componentes, se puede contar con un aparato realmente eficaz, eficiente, legítimo y transparente al modificar la lógica de acción administrativa, simplificar los procesos, mejorar la disponibilidad y maximizar el acceso a los servicios ofertados por los medios digitales.

En la actualidad existe una vasta cantidad de producciones científico-académicas que, de forma general, abordan el estudio del Gobierno Electrónico; sin embargo, se cuenta con pocas investigaciones que de manera puntual retomen el estudio y análisis de la materia desde los ámbitos subnacionales y, más específicamente, a nivel municipal. Por tal razón, el presente trabajo centra su atención en abordar el desarrollo del Gobierno Electrónico en el municipio de León, Guanajuato, a partir de sus principales preceptos teóricos, en especial desde el enfoque del modelo evolutivo, para analizar el portal web *leon.gob.mx* y con ello dar cuenta del estado actual de desarrollo al que atiende el municipio en cuestión, considerando que, en buena medida, los resultados parten de los límites e incentivos que permean desde el entorno institucional internacional hasta la arena local.

## **1. Breve aproximación al Gobierno Electrónico**

Bajo la pretensión de racionalizar el funcionamiento de la administración pública y así asegurar la estabilidad en sus pautas de actuación al ser capaz de regular el orden social y el funcionamiento del aparato administrativo, se dio inicio a una nueva fase en el interminable proceso de modernización administrativa, con el cual las organizaciones públicas incorporaron novedosos instrumentos y prácticas



para mejorar el ámbito de la gestión pública y así dotar de eficiencia y eficacia al sector público.

Parte de la explicación sobre la fortaleza e identidad de las organizaciones públicas (las cuales buscaban ser funcionales de forma eficiente, eficaz, económica y legítima para superar las deficiencias administrativas ocasionadas por el arraigado ideal burocrático tradicional), se ubica en un contexto dominado por las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP)<sup>1</sup> así como en la consideración de factores como el surgimiento de la *sociedad de la información*<sup>2</sup> y la proliferación en el uso y aprovechamiento de las *tecnologías de la información y comunicación* (TIC) al servicio de los entes públicos.

Con la incorporación de recursos distintivos, específicamente de las TIC al interior y al servicio de la administración pública, se configuró una nueva identidad gubernamental denominada Gobierno Electrónico (de aquí en adelante GE), la cual se concibió como una estrategia novedosa y de gran calado para modernizar la administración. Dicha estrategia se interpreta como:

la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, es un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración como una nueva forma de gobierno. Bajo este punto de vista, el GE basa y fundamenta su aplicación en la Administración Pública, teniendo como objetivo contri-

<sup>1</sup> Cejudo (2011) define la Nueva Gestión Pública como "un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa" (p. 17). Se trata de un modelo de gestión que se ha configurado como un "nuevo" paradigma de la Administración Pública caracterizado por la adecuación de mejores instrumentos o herramientas de gestión extraídas del sector privado para gestionar los asuntos de competencia pública.

<sup>2</sup> Se concibe como una forma particular de organización social que apremia la productividad y el poder, fundamentada sobre la generación, procesamiento y transmisión de la información.

buir al uso de las tic para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana. (Naser y Concha, 2011, p. 5)

Para comprender la interpretación que se le ha dado al GE es necesario retomar ciertos elementos que forman parte de la construcción teórica desarrollada por múltiples académicos y agencias internacionales, quienes coinciden en abordar su desarrollo a partir de la consideración de ciertos aspectos fundamentales que influyen significativamente en la forma en que el GE ha utilizado y aprovechado las TIC para completar el proceso de modernización administrativa, así como el cumplimiento de sus objetivos.

El primero de los aspectos por considerar corresponde a las dimensiones en las cuales se instala el GE para su efectivo desarrollo. Dichas dimensiones son:

- ◇ *Back-office* o dimensión interna: el ámbito de aplicación o instalación del GE en esta dimensión se encuentra dentro de la gestión interna de las organizaciones en las cuales debe existir un flujo de información constante en sí y entre sí, es decir, en su misma estructura organizacional y entre diversas unidades administrativas. Sus principales expresiones de cambio se hallan, de acuerdo con Contreras Orozco (2014), en la creación de nuevas estructuras, la intervención de todos los tomadores de decisiones, la participación no solo de los niveles administrativos sino también de los operativos, los nuevos métodos e instrumentos de trabajo, las nuevas for-



mas de comunicación y el énfasis en el proceso de automatización de las funciones administrativas.

- ◇ *Front office* o dimensión externa: en esta dimensión el GE encuentra su ámbito de aplicación en la prestación de servicios, la oferta de información y la participación democrática, por lo que claramente está orientada al ciudadano. Su principal expresión de cambio se atribuye a la creación de páginas web gubernamentales en las que es posible encontrar un cierto repertorio de información que resulta de utilidad para el ciudadano, además de la apertura de múltiples canales de comunicación y participación.

El segundo aspecto fundamental corresponde a los procesos integradores a través de los cuales es posible identificar el área o ámbito de la actividad administrativa en el que las TIC contribuyen sustantivamente para detonar el desarrollo del nuevo modelo de gestión. Estos cuatro procesos se identifican como:

1. e-administración: se refiere a la utilización de las TIC para mejorar los procesos internos del sector público a partir de la incorporación de nuevos procesos y herramientas de gestión y comunicación, volviendo más eficientes, eficaces y económicas a las organizaciones públicas.
2. e-servicios: se refiere a la utilización de las TIC para mejorar los procesos en la oferta de servicios públicos, a través de la promoción de nuevos mecanismos o herramientas para su gestión, como portales web, que generan nuevos puentes de información y comunicación entre el ciudadano y el Gobierno.

3. e-democracia: se integra como una extensión de los procesos democráticos fomentando la participación a través del involucramiento del ciudadano por vías alternas de comunicación, principalmente a través de los portales web gubernamentales, los cuales tienen la función de acercar al ciudadano a los procesos públicos a través de la opinión sobre la satisfacción de los servicios y procesos de interacción que los gobiernos inauguran.
4. e-políticas públicas: consiste en la dinamización de los nuevos procesos de formulación de políticas públicas bajo el interfaz de una administración integral/transversal, de consulta y participación ciudadana, en la cual se dan constantes flujos de información y formas novedosas de comunicación entre los distintos actores que participan en su elaboración, aspectos que resultan fundamentales para alcanzar los resultados deseados de las políticas.

Estos procesos integradores no siguen un orden establecido y puede darse el caso en el que surjan de forma simultánea, dependiendo de los usos y del aprovechamiento que se le dé a las TIC. Además, tanto la teoría como algunas investigaciones consideran que entre más procesos se integren de forma conjunta, más desarrollado se encuentra el GE y genera mayores beneficios.

De acuerdo con estos dos aspectos fundamentales, el desarrollo del GE comienza instalándose en la dimensión interna con la introducción de las TIC dentro de los procesos internos de organización y gestión, dando como resultado el proceso integrador de e-administración; y es hasta que se reconfiguran las estructuras y procesos in-



ternos que se comienza a instalar en la dimensión *front office*, propiciando la introducción tecnológica en el resto de las áreas que conforman los procesos integradores de e-servicios, e-democracia y e-políticas públicas. A partir de esta correspondencia entre dimensiones y procesos integradores, en la dimensión de *back office* solo es posible identificar el proceso integrador de e-administración, al tratarse de la aplicación tecnológica en las estructuras y procesos internos; mientras que en la dimensión *front office* se puede ubicar el resto de los procesos integradores, al tratarse de la aplicación tecnológica para mejorar los procesos de gestión en los que se tiene contacto con múltiples actores y, de forma primordial, con el ciudadano.

Por lo tanto, gran parte de los avances y desarrollos que se le adjudican al GE se instalan en la dimensión externa y se orientan a la creación de tecnoestructuras como los sitios web gubernamentales, ya que su materialización permite que su aprovechamiento vaya más allá de los procesos integradores de e-administración y de e-servicios, al poder complementarse el resto de los procesos integradores con la unificación de distintos esfuerzos, tales como: la construcción de múltiples canales de comunicación, la automatización de los procesos, la oferta de trámites y servicios públicos, la ampliación de los mecanismos de participación, además de modificar las formas de interacción entre el Gobierno y el ciudadano. Todo lo anterior produce múltiples beneficios que van desde el ahorro de costos, “eliminación de las barreras de tiempo y espacio, facilidad en las comunicaciones, acceso igualitario a la información [...], aumento en la producción de bienes y servicios de valor agregado, en suma, mayor calidad de vida de los ciudadanos” (Naser y Concha, 2011, p. 16).

Para constatar que la utilización y aprovechamiento de los desarrollos tecnológicos como los sitios web gubernamentales tengan la capacidad de integrar más de un proceso y produzcan los beneficios que abonan al completo desarrollo del GE, se ha desarrollado un instrumento que permite identificar el nivel de agregación de información con ciertos aspectos técnicos que facilitan a las administraciones cumplir con sus atribuciones. Dicho instrumento se ha configurado como un modelo compuesto de etapas, mismas que se describen en la Tabla 1:

**Tabla 1.** Modelo evolutivo de Gobierno Electrónico

Etapa	Descripción
Presencia emergente	Incluye la existencia de algunas páginas web que albergan información gubernamental limitada a su estructura, así como algunos servicios. Incluye pocas imágenes y textos breves.
Presencia ampliada	También conocida como etapa de información, da cuenta de una mayor cantidad de páginas web que ofertan más información como documentos, avisos, directorios, etcétera, y se accede a ellos de forma más dinámica.
Presencia interactiva	Busca otras formas de comunicación interactiva a través de la descarga de documentos, canales alternativos como correo electrónico o foros, y se configura el uso de contraseñas para proteger los datos del usuario. Por lo tanto, se espera que en esta fase las herramientas de GE sean más completas, dinámicas y seguras, y que se aporte información de valor para los usuarios.
Presencia transaccional	Los sitios web y aplicaciones móviles ofrecen trámites, servicios y pagos en línea; hay una mayor organización del portal derivado de las necesidades y preferencias del usuario.
Presencia integrada	El portal funciona como ventanilla única de pago y puede comprender: a) una variedad de agencias/dependencias del mismo ámbito, pero de diferente nivel de gobierno, b) múltiples agencias/dependencias con diferentes funciones en un mismo nivel de gobierno, c) múltiples agencias/dependencias con diferentes funciones en diferentes niveles de gobierno.



Etapa	Descripción
Presencia total y de participación política	Integra el grueso de las fases anteriores, además de aperturar canales para diversas manifestaciones de participación en actividades relacionadas, como encuestas, foros y voto electrónico.

Fuente: Elaboración propia con base en UNDP/PEPA-ASPA (2001), Carrera Hernández (2020) y Cruz Meléndez y Zamudio Vázquez (2017).

El modelo evolutivo resulta funcional para determinar el nivel de agregación de los portales gubernamentales a partir de la visión de e-servicios y por sí mismo propicia la agregación de mecanismos de participación que construyen la visión de e-democracia. Lo único que le resta es incorporar elementos que propicien los procesos de e-políticas públicas para completar el desarrollo del GE, cuando menos en términos generales.

Finalmente, hay que destacar que el estudio y construcción teórica del GE no se reduce a los aspectos fundamentales y el modelo presentado, sin embargo, para los fines del presente trabajo, estos resultan ser los indispensables para dar cuenta de los elementos y las formas que permiten la instalación y aplicación del GE en ciertos ámbitos preponderantes de la función pública y a partir de los cuales se concretan los procesos de modernización administrativa.

## 2. Gobierno Electrónico en el orden municipal

La ruta que han tenido que seguir los municipios para adoptar y adaptar el GE a sus administraciones no está claramente identificada, ni mucho menos delimitada, por lo cual resulta oportuno presentar el camino que los municipios (específicamente de México) han seguido para poder incor-

porar este nuevo modelo de gestión con miras a contar con organizaciones públicas eficientes y eficaces.

La adopción del GE comenzó a escala internacional luego de que múltiples agencias y actores del sector público y privado adquirieran conciencia sobre la necesaria transformación en el campo administrativo. No es de extrañarse que los primeros en incorporar esta nueva identidad gubernamental fuesen los gobiernos de países con economías estables y desarrolladas, quienes comenzaron a modificar sus procesos de gestión y a valorar las posibilidades que la informática ofrecería en términos de desarrollo social y económico, por lo cual desarrollaron diversas líneas estratégicas para hacer frente a los cambios que supuso la innovación tecnológica, a partir de su adopción y adaptación en el entorno público.

Durante los últimos años del siglo xx y los primeros años del siglo xxi los gobiernos con economías estables comenzaron a realizar una serie de adecuaciones tecnológicas internas, además de llevar a cabo distintas iniciativas bajo la forma de espacios de acuerdo y colaboración centradas en promover la cooperación internacional. Así, el papel de las TIC se plantea como una cuestión de interés internacional bajo el objetivo de “dotar a los Estados de nuevas capacidades y hacerlos más creíbles, inclusivos, eficientes e innovadores” (OCDE et al., 2020, p. 251), es decir, conseguir una completa racionalización del sector público a partir del fortalecimiento de las instituciones y la modernización de sus procesos de gestión. Entre dichos espacios de acuerdo se celebraron la Cumbre del Milenio (2000), las dos fases de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) (2003 y 2005) y la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2007), entre otros.



Estos espacios dieron como resultado la creación de marcos institucionales para dar soporte al GE a través de la introducción de una serie de pautas de acción en torno a la utilización de las tecnologías al interior del sector público, mismas que respondían a las necesidades de los gobiernos previamente delineadas en sus respectivas agendas. De esta forma los gobiernos adoptaron aquellas pautas de acción reconocidas, aceptadas y previamente aplicadas en su entorno de referencia, lo cual propició la amplia difusión del GE como una nueva práctica de gestión en el resto del mundo.

Las consecuencias derivadas del estado social en constante evolución, así como los movimientos políticos en el entorno institucional internacional, propiciaron que naciones como México manifestaran su compromiso por llevar a cabo la modernización administrativa, comenzando con el desarrollo de distintas iniciativas para dotar de equipamiento de infraestructura tecnológica al Gobierno federal y con ello concretar la modernización administrativa a partir de la automatización de sus procesos internos y de gestión, así como de la oferta digital de servicios públicos. Como ejemplos de las iniciativas emprendidas por el Gobierno mexicano, se consolidó el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP)<sup>3</sup>, el Programa de Desarrollo Informático<sup>4</sup>, el programa CompraNet<sup>5</sup>, el Programa

<sup>3</sup> A través de un cumulo de acciones orientadas al desarrollo y modernización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), este programa impulsó un cambio en la manera de administrar y prestar los servicios públicos. Véase más en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996#gsc.tab=0).

<sup>4</sup> Se orientó al fomento y promoción de la utilización y desarrollo tecnológico en el interior del sector público para elevar su productividad y competitividad en aras de propiciar bienestar social. Véase más en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4882508&fecha=06/05/1996#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4882508&fecha=06/05/1996#gsc.tab=0).

<sup>5</sup> Este programa es un antecedente de la ventanilla única y consiste en un desarrollo web que permite observar por medio de internet el proceso de compras gubernamentales y contratación de obras públicas. Véase más en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/compranet-www-compranet-gob-mx>.

Precisa<sup>6</sup> y estrategias integrales como el Sistema Nacional e-México<sup>7</sup>, apoyado por la consolidación del dominio *gob.mx*.

Pese a las múltiples iniciativas para desarrollar el GE en México, se advierte que el país carece de una ley general que regule la materia y, en su lugar, existen un conjunto de leyes que de forma tangente regulan ciertos aspectos relativos, leyes que han propiciado y sostenido el desarrollo continuo y vertical entre la federación y los niveles subnacionales. Estos han incorporado paulatinamente diversas herramientas de GE al margen de sus capacidades, llámese financieras, humanas, estratégicas, etcétera, puesto que el país, y aún más los niveles gubernamentales subnacionales, adolecen sistemáticamente del uso de la tecnología como herramienta clave, tanto en la gestión pública para la satisfacción y el desarrollo del ciudadano, como para generar algún tipo de acercamiento a la ciudadanía.

Lo anterior motivó el interés de los estados por implementar y desarrollar el GE para dotar de eficiencia, eficacia y legitimidad a sus maquinarias administrativas, apoyándose determinadamente de la coordinación con los niveles superiores y los agentes de la sociedad civil organizada, como el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal A. C. (CIAPEM), a partir de la transferencia de recursos informáticos y de las contribuciones de la asociación. De acuerdo con el mismo CIAPEM (2018), durante

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Quintanilla Mendoza (2010) la Presidencia de la República presentó esta iniciativa en el año 2000 a modo de directorio oficial el cual se encargaría de albergar las direcciones de los sitios web gubernamentales a nivel federal. Tras varios años de implementación y ciertas modificaciones en 2003 el sitio cambió su denominación y se desarrolló el enlace web [www.directorio.gob.mx](http://www.directorio.gob.mx) la cual un año después comenzaría a operar bajo la dirección [www.gob.mx](http://www.gob.mx) tal como se conoce en la actualidad el sitio web oficial del gobierno mexicano.

<sup>7</sup> Es el modelo aglutinador de los proyectos y programas digitales del gobierno mexicano el cual plantea la posibilidad de ofrecer a la comunidad acceso a contenidos de diversas materias, además de proveer información y prestar múltiples servicios. Véase en: <https://www.sct.gob.mx/informacion-general/areas-de-la-sct/coordinacion-de-la-sociedad-de-la-informacion-y-el-conocimiento/el-sistema-nacional-e-mexico/>.



los últimos años del siglo xx y los albores de los primeros años del siglo xxi se generó una propuesta para el desarrollo de la informática en la administración pública estatal y municipal bajo el objetivo de apoyar el intercambio de experiencias y la difusión de los avances de los trabajos del CIAPEM, lo cual derivó en una mayor participación de los estados, así como en su interés por adquirir conocimientos sobre los recursos informáticos y tecnológicos, además de adaptar y adoptar estos últimos en los procesos internos y externos del funcionamiento de sus maquinarias administrativas.

El apoyo a los estados, basado en el intercambio de experiencias y en la adopción de las tendencias de autoservicio provenientes de los niveles superiores, ha reforzado la instalación del GE en el nivel estatal y municipal, poniendo el acento en la mejora de la infraestructura tecnológica, los servicios públicos, los procesos gubernamentales y la innovación a través de portales web, además de que invita a adoptar las herramientas de gestión digital y regirse por los principios del Gobierno Digital.

De esta forma, el desarrollo del GE en los municipios se debe a la influencia de factores supralocales y a condiciones institucionales, en su mayoría influenciadas por los organismos internacionales a partir de las recomendaciones para el empleo de mejores prácticas. Estas recomendaciones se derivan de las crecientes agendas y de los preceptos legales y programáticos que suponen los estatutos de planeación, con la justa y necesaria razón de contribuir en la consecución de lo establecido en los compromisos internacionales y en los objetivos de desarrollo nacional, atendiendo a la responsabilidad conferida

a los municipios y priorizando la oferta de servicios públicos.

Los municipios, tal y como refiere Salazar Medina (2014), son la célula básica del Gobierno, fungen como la base de la organización político-administrativa del Estado (Tijerino Ortiz, 2015, p. 5), y su autonomía indudablemente los ha dotado del suficiente poder para que por sí mismos establezcan la forma más eficaz de prestar los servicios públicos, así como dar cumplimiento a las atribuciones que les corresponden. En el tenor de su *libre* organización y configuración, los municipios comenzaron a perfilar sus propias tecnoestructuras de la administración pública (Salvador, 2012) en relación a su planeación y como parte de sus estrategias de gestión en materia digital, por lo cual, además de desarrollar sus propios portales web para dar cumplimiento a sus responsabilidades, comenzaron a hacer uso inédito de las redes sociales como una herramienta que forma parte de las nuevas estrategias de gestión municipal.

La utilización de las redes se justifica en la medida en que fungen como una extensión de los portales gubernamentales al propiciar la proximidad entre el Gobierno y el ciudadano, además de funcionar como plataformas de participación. Se argumenta que han llegado a considerarse como un elemento fundamental, principalmente cuando se piensa en contextos donde las situaciones de emergencia o de seguridad justifiquen la necesidad de instrumentos que respondan a la conciencia de que “la rapidez con la que fluye la información [...] es un factor importante para tomar decisiones oportunas” (Contreras Orozco, 2017, p. 10), pues ofrecen la oportunidad de establecer “comunicación entre funcionarios públicos y gobernados, así



como la función de ser foro de opiniones, de noticias y encuestas en el tratamiento de los asuntos públicos” (Ruiz Alanís, 2014, p. 226).

Por su parte, los municipios han adaptado y adoptado los instrumentos necesarios teniendo muy en cuenta el alcance de adquisición con el que cuentan, esto es, que las páginas web, las redes sociales y, más recientemente, los *chatbots* construidos a base de inteligencia artificial, se han supuesto como tecnoestructuras de bajo costo que han utilizado los gobiernos a manera de foros en los que se habilita la opción de compartir contenido, además de darle al ciudadano la oportunidad de dirigirse de forma instantánea a sus representantes y dependencias para interactuar, realizar reclamos y sugerencias. De igual modo, estos instrumentos propician la atención simultánea de una mayor cantidad de ciudadanos, quienes presentan sus peticiones de forma pública, reforzando así la participación motivada por la atención de las problemáticas que los afectan. Por tanto, la interacción entre ciudadanos y gobiernos “representa una estrategia importante para garantizar la calidad de los servicios y la confianza hacia los gobiernos” (Ramírez-Hernández, Valle Cruz y Mendoza Méndez, 2023, p. 29).

Retomando el argumento inicial, si bien es cierto que no está claramente identificada ni definida la ruta que han tenido que seguir los municipios para poder incorporar el GE a sus administraciones, lo anterior aporta un acercamiento cuando menos general a la forma en la que las administraciones municipales han incorporado las TIC para el logro de sus cometidos públicos. A diferencia del nivel nacional y estatal, el caso de los municipios resulta un tanto peculiar pues, pese a la heterogeneidad, la caren-

cia de recursos y capacidades, además de las cualidades internas de cada uno, existen casos que demuestran estar aprovechando al máximo los recursos e instrumentos a su disposición. Un claro ejemplo de ello es el municipio de León, tal como se revisará en el siguiente apartado.

### **3. El Gobierno Electrónico en el municipio de León**

Aun cuando autoras como Gómez McFarland (2017) consideran que la planeación para el desarrollo en el ámbito municipal puede resultar en uno de los campos más precarios, la libre organización política y administrativa que el artículo 115 constitucional les ha otorgado a los municipios ha resultado en una gran oportunidad para que sean estos mismos los que puedan explotar al máximo sus capacidades institucionales, al margen de las reglas formales en beneficio de su desarrollo interno.

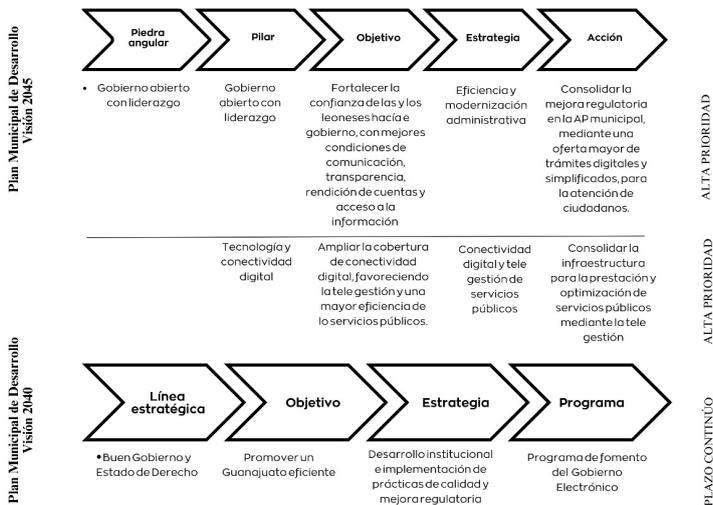
A diferencia de otros municipios que todavía en años anteriores no contaban con marcos institucionales (como planes municipales de desarrollo, programas de gobierno o planes de trabajo), León se ha caracterizado por la elaboración de dicha documentación en alineación con los objetivos de planeación de los niveles superiores para contribuir sustantivamente en los términos del desarrollo social y económico. El municipio, a través de su Sistema Municipal de Planeación, ha establecido dentro de sus documentos rectores los ejes, líneas estratégicas, objetivos, acciones y demás términos de referencia necesarios para implementar y desarrollar el GE al interior de su estructura administrativa, misma que responde a las necesidades de un ambiente social, político y económico muy diverso. Esta estructura demanda la incorporación de soluciones que, fuera de su



carácter innovador, sean efectivas y eficientes para “recuperar, administrar, organizar y conservar volúmenes grandes de información que faciliten los vínculos entre el gobierno, los ciudadanos, las organizaciones sociales y las entidades privadas” (Ruiz Alanís, 2017, p. 500), así como simplificar la carga administrativa de los trámites y suministrar servicios públicos de calidad.

En ese sentido, la implantación del GE en León parte de la rectoría de los Planes Municipales de Desarrollo, tal como se muestra en el Diagrama 1:

**Diagrama 1.** Planeación Municipal del Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con información del Plan Municipal de Desarrollo Visión 2040 y el Plan Municipal de Desarrollo Visión 2045 del municipio de León, Guanajuato.

En continuidad con lo plasmado en los Planes Municipales de desarrollo y siguiendo el esquema derivado del Sistema Municipal de Planeación, se articulan instrumentos como los programas de gobiernos, mismos que han de asegurar el cumplimiento de los primeros al incorporar un cúmulo adicional de estrategias que contribuyan determinantemente para el logro de sus objetivos.

Las aportaciones realizadas en materia de GE, desde la administración 2012-2015 hasta la actual administración 2021-2024, plasmadas en sus respectivos Programas de Gobierno, se describen de forma resumida en la Tabla 2:

**Tabla 2.** Programas de Gobierno de la administración pública de León

Periodo	Planeación estratégica		
	Eje	Estrategia/programa/proyecto	Acciones
2012-2015	Economía diversificada	León Digital	Mejorar el servicio, cobertura y rapidez del internet
		Ventanilla virtual	Garantizar el servicio de forma gratuita
	Capacitación a los usuarios		
	Ciudad segura	Innovación tecnológica en la actuación del personal operativo	Implementación del sistema de cobro en sitio
	Sustentabilidad ambiental	Eficiencia administrativa	Publicación de trámites, requisitos y modalidades vía internet
	Administración Pública	Gobierno facilitador	Selección de trámites de impacto para realizar en la página web
Gobierno facilitador		Soluciones tecnológicas para la reducción de tiempos	



Periodo	Planeación estratégica		
	Eje	Estrategia/programa/proyecto	Acciones
2012-2015	Administración Pública	Programa de contralor, evaluador y supervisor electrónico de obra pública	Capacitación del personal para el sistema de bitácora electrónica
		Administración pública enfocada en las TIC	Fortalecimiento de la infraestructura tecnológica
			Creación de nuevos desarrollos tecnológicos para la Administración Pública Municipal
2015-2018	Seguridad Ciudadana	Fortaleciendo a la seguridad	Dotar a elementos de tránsito con equipos móviles para el levantamiento de partes de accidentes viales e infracciones
			Equipar a los elementos de tránsito con radares de velocidad y cámaras
			Implementar la foto multa
	Innovación y Buena Gobernanza	Innovación y emprendimiento	Crear un grupo de trabajo virtual con un espacio remoto para intercambiar información y documentos además de propiciar la comunicación
			Difusión masiva en medios de comunicación
		Gobierno abierto	Establecer las herramientas tecnológicas necesarias para la generación y almacenamiento de la información generada por las diferentes instancias
			Desarrollar una plataforma para consulta de la ciudadanía

Periodo	Planeación estratégica		
	Eje	Estrategia/programa/proyecto	Acciones
2015-2018	Innovación y Buena Gobernanza	Gobierno abierto	Medios de comunicación y redes sociales, buzón digital, página web, chat interactivo, app León, trámites y servicios digitales
		Gobierno digital	Mejorar la infraestructura tecnológica del municipio (servidores, seguridad informática, cableado, enlaces de internet y equipo complementario)
			Implementar el licenciamiento de Google Apps en la administración municipal
			Regularizar y actualizar licencias de software
			Desarrollar e implementar una solución integral de trámites y servicios
			Conectar a las zonas prioritarias de la ciudad con tecnologías adecuadas
			Implementar campañas de difusión para incentivar el uso de las tecnologías
			Adquirir infraestructura tecnológica
			Capacitar al personal para el correcto uso de las herramientas
			Automatizar 18 trámites y servicios
Gobernanza regulatoria	Generar herramientas tecnológicas de comunicación y administración internas		



Periodo	Planeación estratégica		
	Eje	Estrategia/programa/proyecto	Acciones
2015-2018	Innovación y Buena Gobernanza	Gobernanza regulatoria	Desarrollar la plataforma del Servicio Civil de Carrera
2018-2021	León seguro e incluyente	Sistema de inteligencia para la seguridad municipal	Fortalecer la infraestructura en las comandancias de policía y tránsito a través de la dotación de 44 paquetes de equipamiento tecnológico
			Consolidar el Sistema de Tecnología Integral
	León compacto, inteligente y conectado	Modernización del gobierno	Implementar una plataforma que permita integrar los datos y servicios municipales
			Desarrollar un programa para la automatización de los servicios públicos
		Monitoreo integral para la eficiencia de los servicios	Contar con un administrador de servicios municipales
		Conectividad digital	Integrar la red dorsal de servicios públicos municipales con 250 puntos, que permitan la conectividad digital
	Mejorar la prestación y acceso de servicios públicos municipales en 9 direcciones y paramunicipales, a partir de la digitalización de sus procesos		
	León educado e innovador	Formación en nuevas tecnologías	Crear espacios de producción digital en las casas de atención a la juventud, en donde los jóvenes puedan compartir conocimientos y aprender habilidades.

Periodo	Planeación estratégica		
	Eje	Estrategia/programa/proyecto	Acciones
2021-2024	Estado de Derecho y Seguridad Pública	Gobierno Digital	Digitalización de los trámites que representan el 80% de las interacciones de los ciudadanos con diferentes dependencias
		Nuevo Modelo de Atención Ciudadana	Relanzar el sistema de atención ciudadana a través del programa Hola León que contempla la integración de diferentes mecanismos de atención (página web, WhatsApp, App móvil, línea 072 y redes sociales)
	Economía y Emprendimiento	En Marcha	Desarrollar una plataforma digital para facilitar la promoción online, venta y distribución de productos y servicios "León Market"
	Infraestructura para el futuro	Conectividad para todos	Dar mantenimiento e instalar nuevos nodos en las zonas rurales
Dar mantenimiento a los sensores y plataforma big data "Sistema de inteligencia Municipal"			

Fuente: Elaboración propia con información del Programa de Gobierno Municipal de León 2012-2015, Programa de Gobierno Municipal de León 2015-2018, Programa de Gobierno Municipal de León 2018-2021 y Programa de Gobierno Municipal de León 2021-2024.

Todas las estrategias plasmadas dan cuenta del compromiso del municipio por implantar y desarrollar el GE en la administración pública, de tal forma que la automatización y digitalización no se extinguiera en el ámbito de mejora regulatoria, es decir, que no solo se expresara el nuevo modelo de gestión en la simplificación administrativa para trámites, como bien podrían serlo el



pago predial o aquellos relativos a las obras por cooperación (pavimento), avalúos inmobiliarios, entre otros. Se enuncian también los esfuerzos por abrir espacios interactivos en los cuales se dé un mayor pronunciamiento de participación ciudadana para mejorar la toma de decisiones y el suministro de más y mejores servicios en beneficio del ciudadano leonés, además de contribuir de manera conjunta a las iniciativas y desarrollos de los niveles superiores.

Fiel a su compromiso por desarrollar el GE, el Ayuntamiento de León se ha hecho cargo de atender el vacío de un marco legal en la materia a través de diversas iniciativas. Desde 2021 presentó un proyecto de iniciativa de reforma y adición a diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, proponiendo reformar los artículos 36 y 117 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y los artículos 9-2, 76 fracción I incisos p) y q), y fracción III inciso b), y 165, así como adicionar el artículo 9-3 y un segundo párrafo al artículo 122 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, con el objetivo de implementar el Gobierno Digital en la administración pública, tal y como señala el Dictamen con fecha del 2022 que autoriza presentar la iniciativa al H. Congreso del estado de Guanajuato.

En adición, el Decreto 197 emitido por el Congreso del Estado en 2023 resolvió reformar los artículos 36 y 117 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, propuestos en el proyecto de iniciativa de reforma y en los cuales se estipula que los poderes del Estado se regirán bajo el principio de Parlamento Abierto, Gobierno Abierto, Gobierno Digital y Justicia Abierta, y que los ayuntamientos se regirán por los principios de Gobierno Abierto y Gobierno Digital,

mismos que entraron en vigor el 02 de junio de 2023, según lo señala su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

Además de planificar el desarrollo de la materia, el municipio ha sumado esfuerzos desde el ámbito normativo para, de acuerdo con el dictamen anteriormente aludido, lograr instaurar un Gobierno Electrónico o Gobierno Digital (como término análogo) para la administración pública de León, de forma moderna, eficiente, eficaz y transparente, que además contribuya al crecimiento y desarrollo de Guanajuato y el país mediante el uso estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación.

Finalmente, como se verá en el siguiente y último subapartado, se analizará la plataforma web del municipio para evidenciar los resultados de las estrategias plasmadas en los documentos de planeación y determinar si los esfuerzos realizados por el municipio han contribuido al desarrollo del Gobierno Electrónico en León.

## **4. Resultados**

### *4.1 Nivel de integración del portal web: análisis a partir del modelo evolutivo*

Gran parte de los avances en Gobierno Electrónico se han configurado en portales web gubernamentales, los cuales han sido medidos a través de herramientas metodológicas como el modelo evolutivo presentado con anterioridad. Dicho modelo, que presenta las fases de agregación de los portales web, permite identificar las particularidades con las que estos cuentan para determinar, con base en su agregación, su capacidad para ofertar servicios, posibilitar que el espacio digital pueda abrir nuevas vías de participación y pueda darse una mayor interacción política, además de fungir



como plataformas o medios de comunicación a través de los cuales el gobierno pueda proporcionar información a los ciudadanos.

Respecto de la medición, en años anteriores Ruiz Alanís (2017) realizó una investigación que partió de la revisión de los portales electrónicos de varios municipios y en cuya muestra se incorporó el municipio de León. Dicho estudio consideró cuatro categorías para su análisis, con la finalidad de determinar el grado de madurez de cada uno de los portales. La primera categoría contempló información y datos sobre el gobierno municipal referentes a su estructura constitutiva (cabildo, direcciones, organismos descentralizados, etcétera); la segunda hizo énfasis en datos sobre la historia y turismo de los municipios; la tercera consistió en el contenido en estricto sentido del Gobierno Electrónico, refiriendo a los trámites y servicios que la administración ofrecía al ciudadano; y la cuarta abordó los enlaces de comunicación con los usuarios de los portales electrónicos, además de la capacidad de cada portal de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de descargar documentos referentes a procesos operativos.

El análisis de cada categoría a través de la revisión de los portales web permitió conocer la situación o nivel de desarrollo en el que se encontró el municipio para el año de publicación de la investigación. En el caso del municipio de León, el autor identificó que el sitio web se encontraba en una fase de desarrollo avanzada respecto al marco de análisis referido (modelo evolutivo), ya que dicho portal contó con la presencia de elementos como: información gubernamental sobre la estructura y servicios del Gobierno, información dinámica que permitía el acceso a otras cuantas páginas del Gobierno, fácil interacción, opciones de descarga, comunicación vía correo electrónico, chats, foros, otras formas de comunica-

ción interactiva, además de incluir servicios en línea rápidos y seguros que incluyen la opción de pago. Lo anterior arrojó como resultado que León se presentara como un municipio con un grado de desarrollo satisfactorio, el cual manifiesta la existencia de un portal organizado y desarrollado.

Con la finalidad de realizar un ejercicio similar al que se describió con anterioridad, el presente estudio tomó como unidad de análisis el portal web del municipio de León para evidenciar el grado de desarrollo al que atiende. El referente de cambio serán los resultados de la investigación de Ruiz Alanís y a partir de esto se va a determinar la evolución/desarrollo del Gobierno Electrónico en la administración pública de León, de 2017 a 2023. En ese sentido, cabe recordar las etapas que componen el modelo evolutivo: 1) presencia emergente, 2) presencia ampliada, 3) presencia interactiva, 4) presencia transaccional, 5) presencia integrada y 6) presencia total.

Los resultados del análisis al portal web *leon.gob.mx* son los siguientes:

- ◇ Presencia emergente: el portal web presenta en su carátula inicial la incorporación de información relativa a su estructura orgánica y de interés público, como comunicados, transporte, acceso Pase Verde, galería de fotos con enlaces de redirección y consulta para que el usuario pueda obtener más información respecto a temas específicos, además de anunciar la gran gama de servicios a los que es posible acceder de forma remota. En general, está primera etapa cumple con las obligaciones de brindar información.
- ◇ Presencia ampliada: el portal se ha consolidado como un nodo en el que se interceptan los perfiles web de las dependencias de la administración pública en el periodo de gestión actual 2021-2024, dan-



do la imagen de contar con una mayor cantidad de páginas web, sin embargo, estas están integradas al nodo que conforma en su totalidad *leon.gob.mx*. Por sí solos, estos perfiles proporcionan información respecto a sus servicios y trámites, siendo un complemento a la información que se presenta en la carátula principal del portal. Por otro lado, también se integra un directorio de todos los servidores públicos a partir de un formato descargable en versión .xlsx (hoja de cálculo Excel), el cual se desglosa a partir del nivel de jefe de departamento o la equivalencia, y es actualizado cada trimestre. Sin embargo, este directorio no se ubica a la vista en la carátula inicial, lo cual dificulta la búsqueda del usuario.

◇ Presencia interactiva: derivado de la información de Gobierno que se ubica desde la primera etapa, información relativa a la presidenta municipal, el ayuntamiento, gabinete, gabinete ampliado, así como a las dependencias (organizadas por secretarías, direcciones generales, paramunicipales y organismos autónomos), se evidencia que dichos bloques de información presentan los siguientes atributos:

1. Presidenta municipal: información curricular, trayectoria profesional y enlaces de redes sociales (Facebook y Twitter) mediante las que se establece un tipo de interacción más participativa, además del Buzón de la alcaldesa, mismo que incorpora un foro de escucha ciudadana a los leoneses y al que se accede por medio de un formulario.
2. Ayuntamiento: brinda información de los ediles que conforman el ayuntamiento de León, entre

los cuales se encuentra la presidenta, el secretario del ayuntamiento, síndicos y regidores con su nombre, cargo y fotografía. No integra direcciones de correo, teléfonos ni extensiones de estos, pese a que resultan ser de oficio público para el ciudadano a través del directorio. Informa sobre las comisiones de trabajo y redirecciona a su perfil web para proporcionar más información al ciudadano. Incorpora un formato visual y dinámico.

3. Gabinete legal: proporciona al usuario el nombre y fotografía de los y las titulares de las cinco secretarías y doce direcciones generales, además de los catorce paramunicipales. No obstante, no todos los titulares paramunicipales cuentan con fotografía y tampoco se establece información de contacto adicional.
4. Dependencias: establece un listado que incorpora información general, como dirección, número telefónico y extensiones de las unidades administrativas, de las cuales solo dos de las cinco secretarías proporcionan botones de redirección a las redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube; siete de las doce direcciones generales proporcionan botones de redirección a redes sociales como Facebook y Twitter, además del hipervínculo a su perfil web dentro de la página; las catorce entidades paramunicipales cuentan con botones de redirección a redes sociales como Facebook y Twitter y solo uno de los organismos autónomos cuenta con dichos botones. Aunado a ello, las dependencias ofre-



cen una descripción general de sus funciones, a excepción de una paramunicipal.

Adicionalmente, el sitio cuenta con la opción de descarga de los documentos que deben ser solicitados para los trámites realizables en dos modalidades (presencial y remota), además de habilitar la misma opción en formatos PDF, .doc y .xlsx para los instrumentos normativos del municipio y para lo inscrito dentro de las obligaciones comunes y específicas de transparencia, fideicomisos públicos e índice de expedientes clasificados. Finalmente, se observa que, de acuerdo a dicha fase, se integran perfiles acondicionados mediante el uso de correos y contraseñas para: recibir información, dar seguimiento y resolución a las solicitudes y trámites de servicios públicos (los cuales brindan un aviso de privacidad para el usuario); recibir información de las aplicaciones municipales y los sistemas operativos de descarga, así como utilizar el *chatbot* Hola León para la recepción de denuncias, quejas y sugerencias, mismo que se encuentra habilitado en la página web y por medio de WhatsApp.

- ◇ Presencia transaccional: en esta etapa se establece un perfil con el que se pueden realizar solicitudes y trámites de servicios públicos, así como darles seguimiento a partir del registro e ingreso a otro apartado denominado Mi carpeta ciudadana. El perfil web Sin filas se encuentra organizado de tal forma que es posible encontrar un buscador para ubicar rápidamente el trámite a realizar. Después se cuenta con dos apartados: uno que establece una breve lista de los trámites más populares y otro donde se despliega una lista de más trámites que son posibles de realizar únicamente por vía remota. Estos trámites se encuentran marcados por iconos correspondientes a las acciones

a) de forma digital y con previa cita, o b) únicamente con previa cita, misma que se puede solicitar desde la selección inicial. Subsecuentemente, se despliega un menú temático que alberga 15 ítems, los cuales integran 225 trámites en total que se pueden solicitar ante la administración municipal, 107 de ellos puestos a disposición para realizarse en línea. Por otro lado, de los siete perfiles web de las direcciones generales, solamente cuatro brindan la opción para realizar las solicitudes y el proceso del trámite dentro del mismo perfil; los demás redireccionan al perfil web de Sin filas. Finalmente, se cuenta con un perfil web denominado Pago Net, a través del cual se pueden realizar los pagos o cualquier transacción monetaria de los trámites y servicios solicitados que suministra el municipio y que, al igual que Sin Filas, solicita el registro y emite el aviso de privacidad que detalla el uso y tratamiento de los datos recabados una vez iniciado el proceso.

- ◇ Presencia integrada: tal como ya se anotaba párrafos atrás, el portal web del municipio funciona como un nodo que intercepta los perfiles web de las múltiples unidades administrativas, los cuales redirigen de forma instantánea de la carátula inicial a las unidades particulares a partir de una secuencia de interacciones. El portal se encuentra ampliamente integrado por la presencia de información general y específica: desde un perfil específico para emitir comunicados e informar a los ciudadanos de lo que acontece día a día, perfiles de las dependencias, además de foros interactivos, *chatbots* y espacios de transacción monetaria. Por lo que, a grandes rasgos, *leon.gob.mx* funciona como venta-



nilla única de pago y hasta esta etapa presenta un óptimo desarrollo.

- ◇ Presencia total y de participación política: la integración de múltiples mecanismos de participación y escucha ciudadana como el Buzón de la alcaldesa, el *chatbot* Hola León, la línea de atención ciudadana, el apartado Escríbenos y el de comentarios al sitio, además de los mecanismos de extensión (redes sociales) y los espacios para participar activamente en términos políticos para la toma de decisiones (Participa León), posicionan a *leon.gob.mx* como un portal que presenta un grado de agregación total según lo establecido en la última etapa del modelo evolutivo.

De acuerdo con los resultados obtenidos del análisis, y en contraste con el estudio realizado por Ruiz Alanís (2017), se puede inferir que el portal municipal sigue presentándose como una tecnoestructura que denota un amplio nivel de desarrollo y cuyos principales cambios se ubican en la última etapa del modelo evolutivo, etapa donde se observa que existe una mayor apertura de canales para diversas manifestaciones de participación. Es el caso de Participa León, en donde es posible activar el voto electrónico para incidir en la toma de decisiones de los programas que se implementan en el municipio.

El portal atiende a una presencia total y de participación política, lo cual ubica su desarrollo dentro del espectro del tercer proceso integrador correspondiente a la e-democracia. Por tanto, si bien la integración del GE no se ha completado en su totalidad al no aportar evidencia de alguno de los aspectos referentes al proceso integrador de e-políticas públicas, sí manifiesta un nivel de desarrollo potencialmente satisfactorio.

Finalmente, es menester reconocer, a partir de los resultados obtenidos, que el municipio de León ha utilizado y aprovechado al máximo los recursos técnicos y financieros para el desarrollo del GE, a fin de convertir a la administración pública en un ente eficiente, efectivo, económico, transparente, abierto y participativo. El portal web cumple en su totalidad con las etapas que establece el modelo presentado, sin embargo, debido a que no emplea instrumentos para medir aspectos de calidad, bastaría con presentar evidencia de que cumple las etapas para determinar meramente su grado de desarrollo, puesto que no es su objetivo ahondar en parámetros de calidad, por lo cual no permite determinar cómo su completa integración beneficia sustancialmente a los ciudadanos leoneses.

## **Conclusiones**

En el tenor de concebir que “las organizaciones son sistemas abiertos que se necesitan gestionar cuidadosamente, así como satisfacer y equilibrar sus necesidades internas y adaptarse a las circunstancias cambiantes del entorno” (Velázquez, 2000, p. 29), “conviene recordar que la mejora del funcionamiento intrínseco del sector público no constituye un fin en sí mismo, sino uno de los medios que han de acabar permitiendo brindar servicios públicos de calidad” (Subirats et al., 2008, p. 9).

Ante ello, el GE se ha presentado como una buena apuesta para inyectar de dinamismo a las estructuras administrativas a través de la migración de múltiples actividades desde la dimensión física a la digital, mejorando el flujo y la calidad de la información, los tiempos para procesar trámites y servicios, además de disminuir las cargas administrativas, propiciar un entorno de transparencia e incentivar la



participación ciudadana. A su vez, el uso y aprovechamiento que se da a las TIC para fortalecer la dimensión digital ha forjado una tendencia muy notable en el desarrollo de la dimensión *front office*, la cual destaca dadas las orientaciones de autoservicio que se instalan en el desarrollo de las páginas web. Esto ha convertido a esta expresión digital en una de las prácticas más aceptadas y adoptadas por múltiples agencias de interés del ámbito público, privado y civil para detonar los procesos integradores que complementan el desarrollo del GE.

Los desarrollos tecnológicos al servicio de las administraciones públicas, como los portales web, se presentan como herramientas claves para el desarrollo social; de ahí la necesidad de fortalecerlos y promocionarlos para que los ciudadanos encuentren en la arena digital un aparato administrativo eficiente, eficaz, económico, transparente y legítimo ante la satisfacción de las demandas ciudadanas. Es necesario que se siga abonando al robustecimiento teórico del GE y a la creación de más instrumentos que midan su desarrollo, además de promover el análisis y evaluación de los desarrollos tecnológicos, y más cuando estos entran en contacto con la esfera pública y política.

Como menciona Meza (2015), “los movimientos políticos que no son propiamente locales influyen en los servicios que los gobiernos locales ofrecen” (p. 50) e, indudablemente, son esos movimientos políticos gestados desde la esfera internacional los que han impulsado un flujo vertical que ha terminado por impactar de forma positiva la forma en que los diferentes niveles de gobierno adoptan las TIC en sus estructuras administrativas y apuestan a la creación de iniciativas para aprovechar el potencial que ofrece el GE. Resulta destacable la labor que ha emprendido México en la apuesta por

modernizar la administración pública al expandir a los estados y municipios el desarrollo del GE a partir de la utilización de las TIC. Si bien el municipio de León no es un caso a partir del cual se pueda alcanzar mayor generalidad, es un indicio de los buenos resultados que se pueden obtener cuando se gestionan, planifican y administran de buena manera los recursos tecnológicos en las actividades administrativas.

Si bien es cierto que los resultados al análisis del portal web indican el alto grado de desarrollo de acuerdo con las etapas del modelo evolutivo, también es cierto que esto solo indicia aspectos más o menos técnicos; es decir, evidencia que en términos de desarrollo el portal cumple con el grueso de las etapas del modelo que contribuyen en tres de los cuatro procesos integradores del GE (e-administración, e-servicios y e-democracia), dejando pendiente contribuir al desarrollo de integración total de GE a partir del proceso de e-políticas. Por lo anterior, se recomienda dar apertura a la discusión en torno al establecimiento de un sistema integral de acciones que permita la completa integración del GE y no solo de los procesos integradores de manera individual. Contar con un sistema de acciones para completar el desarrollo del GE podría maximizar los beneficios que en términos sustanciales fortalecen los ámbitos sociales, políticos y económicos con los cuales es posible "satisfacer las aspiraciones más o menos genéricas sobre lo que debe ser un gobierno eficiente y responsable" (Barzelay, 2002, p. 23).

Otra recomendación pertinente en torno a la apertura de la discusión versa sobre los asuntos que quedan pendientes en cuanto a los marcos legales que posibilitan una mejor instalación y ejecución del GE, pues aun cuando el municipio destaca por su papel activo y proactivo al integrar distintas acciones tendientes al desarrollo del GE a partir de sus marcos instituciona-



lizados, más específicamente en sus preceptos de planeación municipal, estas acciones parecen no ser suficientes para aprovechar al máximo el potencial del nuevo paradigma de gestión.

Finalmente, queda claro que el municipio de León debe evolucionar mediante la incorporación de interfaces de calidad a las tecnoestructuras administrativas que emplea para así dar cumplimiento a sus atribuciones conferidas, en aras de contar con un aparato realmente eficaz, eficiente, legítimo y transparente en el marco de un buen gobierno.

## Referencias bibliográficas

- Ayuntamiento del Municipio de León. (2013). *Programa de Gobierno de León 2012-2015* [Archivo PDF]. [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013\\_LEON\\_Programa\\_de\\_gobierno\\_2012-2015.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013_LEON_Programa_de_gobierno_2012-2015.pdf)
- Ayuntamiento del Municipio de León. (2014). *Plan Municipal de Desarrollo León hacia el futuro Visión 2040* [Archivo PDF]. [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2014\\_LEON\\_Plan\\_de\\_desarrollo\\_2040.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2014_LEON_Plan_de_desarrollo_2040.pdf)
- Ayuntamiento del Municipio de León. (2016). *Programa de Gobierno Municipal 2015-2018* [Archivo PDF]. [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2016\\_LEON\\_Programa\\_de\\_gobierno\\_municipal\\_2015-2018.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2016_LEON_Programa_de_gobierno_municipal_2015-2018.pdf)
- Ayuntamiento del Municipio de León. (2019). *Programa de Gobierno Municipal 2018-2021* [Archivo PDF]. [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2019\\_LEON\\_Programa\\_municipal\\_gobierno.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2019_LEON_Programa_municipal_gobierno.pdf)
- Ayuntamiento del Municipio de León. (2021). *Plan Municipal de Desarrollo, León hacia el futuro. Visión al 2045* [Archivo PDF]. [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2021\\_LEON\\_GTO\\_Plan\\_municipal\\_desarrollo\\_leon\\_futuro\\_vision\\_2045.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2021_LEON_GTO_Plan_municipal_desarrollo_leon_futuro_vision_2045.pdf)
- Barzelay, M. (2002). La Nueva Gestión Pública. Una Invitación al Diálogo Globalizado. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 1(2), 22-28.
- Carrera Hernández, A. P. (2020). *El gobierno digital en la gestión municipal, algunas ideas para su aprovechamiento*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

- Cejudo, G. M. (2011). La nueva gestión pública. una introducción al concepto y la práctica. En G. M. Cejudo, *Nueva Gestión Pública* (Vol. 10, pp. 17-47). Siglo Veintiuno.
- CIAPEM. (s. f.). *Vida institucional del CIAPEM*. Recuperado el 25 de mayo de 2023, de CIAPEM Estados y Municipios por un México Digital: <https://ciapem.org/40-aniversario-1978-2018/>
- Contreras Orozco, L. (2017). Las redes sociales digitales como factor de proximidad entre la sociedad y los gobiernos subnacionales en México. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 6(12), 1-25. <https://doi.10.23913/richs.v6i12.131>
- Contreras Orozco, L. (2014). El cambio institucional y el gobierno electrónico. En L. Ruiz Alanís, J. M. Morales y Gómez, L. Contreras Orozco (Eds.), *Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México* (pp. 57-85). Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Cruz Meléndez, C., y Zamudio Vázquez, A. (2017). Municipios y gobierno abierto, más allá del gobierno electrónico. *Opera* (21), 55-77. <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.04>
- Decreto Legislativo 197 de 2023. Por el que se reforman los artículos 9, segundo párrafo; 36 segundo párrafo y 117, octavo párrafo; se adiciona un párrafo décimo sexto al artículo 1 y se deroga el artículo 110, fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. 02 de junio de 2023. P. O. No. 110.
- 2022 [H. Ayuntamiento del Municipio de León, Guanajuato]. Dictamen mediante el cual se autoriza presentar al Congreso del Estado de Guanajuato la iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. 17 de enero de 2022.
- Gómez McFarland, C. A. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (150), 1149-1177.
- Meza, O. (2015). Política, políticas públicas y gobiernos locales. En O. Meza, *Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas* (pp. 41-69). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Naser, A., y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Organización de las Naciones Unidas.
- OCDE, Naciones Unidas, CAF y Comisión Europea. (2020). El papel de la cooperación internacional en la era digital. En N. U. OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina 2020. Transformación digital para una mejor reconstrucción* (pp. 249-286). OCDE. <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>



- Presidencia Municipal de León. (2021). Programa de Gobierno Municipal 2021-2024 [Archivo PDF]. <https://normatividadmunicipal.leon.gob.mx/archivos/202301180933580.230109%20Programa%20de%20Gobierno%20Municipal%2021-24.pdf>
- Quintanilla Mendoza, G. (2010). Facetas del desarrollo y resultados del e-Gobierno en México y Canadá. *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, 5(1), 37-61.
- Ramírez-Hernández, P., Valle Cruz, D., y Mendoza Méndez, V. (2023). Revisión de los chatbots basados en inteligencia artificial en la administración pública: Hacia una arquitectura para el gobierno. *Espacios Públicos*, 24(60), 29-49. <https://doi.org/10.36677/espaciospublicos.v23i60.21317>
- Richart Navarro, E. (2021). *Transformación digital de la Administración Pública y el impacto del COVID-19*. [Tesis en grado de Economía, Universidad de Alicante]. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Alicante. <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/116611>
- Ruiz Alanís, L. (2017). Importancia y efecto de las tecnologías de la información y la comunicación en los gobiernos municipales. En J. V. Martínez González, J. Vázquez García, y A. C. Juárez García (Eds.), *Capital intelectual suma de talentos* (pp. 477-510). RR Servicios Editoriales.
- Ruiz Alanís, L. (2014). Gobierno electrónico y el municipio en México, hacia un nuevo enfoque de gestión. En L. Ruiz Alanís, J. M. Morales y Gómez, y L. Contreras Orozco (Eds.), *Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México* (pp. 201-244). Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Salazar Medina, J. (2014). Perspectivas y alcances del gobierno electrónico para mejorar la administración pública en los municipios mexicanos. En L. Ruiz Alanís, J. M. Morales y Gómez, y L. Contreras Orozco (Eds.), *Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México* (pp. 173-200). Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Salvador, M. (2012). E-gobierno y cambio institucional: el impulso de la transversalidad en la administración pública. *Revista de Gestión Pública*, 1(2), 217-236. <https://doi.org/10.122370/rgp.2012.1.2.2334>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). Introducción. En J. Subirats, P. Knoepfel, C. Larrue, y F. Varonne, *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 7-14). Ariel, S. A.
- Tijerino Ortíz, X. E. (2015). El gobierno electrónico en el municipio mexicano como desarrollador de la ciudadanía digital. *Encrucijada Revista electrónica del Centro de Estudios en*

- Administración Pública* (20), 1-17. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2015.20.58180>
- UNDPEPA-ASPA. (2001). *Benchmarking E-government: A Global perspective. Assesing the progress of the un Member States*. United Nations Division for Public Economics and Public Administration.
- Uvalle Berrones, R. (2004). El valor institucional de la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(28), 1-29.
- Velázquez V., F. (2000). El enfoque de sistemas y contingencias aplicado al proceso administrativo. *Estudios Gerenciales* (77), 27-40.



**Declaración de no conflicto de intereses**

Quien presenta el trabajo, María Fernanda Medina Morales, hago constar que no tengo ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.



# Elementos teóricos de la profesionalización legislativa: conceptos y propuesta metodológica para su estudio

*Legislative Professionalization:  
A Conceptual and Methodological  
Framework for Its Studio*

**Marco Antonio Pérez Moreno**

Universidad de Guanajuato, Campus León (México)

<https://orcid.org/0009-0007-3105-2152> | [ma.perezmoreno@ugto.mx](mailto:ma.perezmoreno@ugto.mx)

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.a4/8>

87

Recibido: 24 de junio de 2024

Aceptado: 6 de agosto de 2024



## Resumen

En este trabajo se propone un modelo de análisis para el estudio de la profesionalización legislativa, tomando como referencia las LXIII y LXIV legislaturas del Congreso del Estado de Guanajuato. A partir del análisis de las dimensiones de la profesionalización legislativa desde un enfoque individual, se construye un índice compuesto que señala el grado de profesionalización por legislador y la dispersión por partido político. Los datos muestran que la principal fuente de profesionalización de las y los legisladores no reside en la experiencia legislativa, sino más bien en su trayectoria en otros cargos, como pueden ser el de regidor,



síndico y presidente municipal, así como cargos dentro de sus respectivos partidos políticos. Adicionalmente, el índice compuesto de profesionalización legislativa señala que, en ambas legislaturas de estudio, la mayoría de las y los legisladores se encuentran como legisladores semiprofesionales y, en menor medida, como amateurs.

**Palabras clave:** experiencia legislativa, trayectoria política, capital técnico o político, sistema político, representación, carrera legislativa

### **Abstract**

The purpose of this paper is to present an analytical model for studying legislative professionalization, using the LXIII and LXIV legislatures of the Congress of the State of Guanajuato as a reference. By examining the dimensions of legislative professionalization from an individual perspective, we establish a composite index that measures the degree of professionalization among lawmakers and the dispersion across political parties. Our findings indicate that the primary source of professionalization for lawmakers is not legislative experience, but rather their background in other positions such as councilor, syndic, and city mayor, as well as roles within their respective political parties. Furthermore, the composite index reveals that the majority of lawmakers in both legislatures can be classified as semi-professional, with a smaller number falling into the amateur category.

**Keywords:** legislative experience, political career, technical and political capital, political system, representation, legislative career



## Introducción

El Poder Legislativo en México no recibió mucha atención durante los tiempos de la hegemonía priista. Los estudios se concentraron principalmente en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y en temas meramente jurídicos. A partir de 1997, los estudios sobre el Poder Legislativo comenzaron a tener mayor relevancia (Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, 2013), pues las nuevas configuraciones de pluralidad política alentaron a estudiar desde otras posturas los efectos que trajeron consigo dichos cambios.

Sin embargo, en lo referente a la profesionalización legislativa, los estudios aún son incipientes y se han concentrado a nivel federal<sup>1</sup> por lo que el estudio de la profesionalización legislativa dentro de los congresos locales es aún escaso.

La literatura sobre el tema, mayoritariamente de Estados Unidos, ha enfatizado que la reelección legislativa es una fuente de profesionalización para las personas legisladoras, pues el hecho de haber estado en periodos consecutivos dentro de la asamblea les permite apropiarse de las reglas formales e informales de la misma, adquirir conocimientos especializados en temas específicos de política pública y maniobrar de mejor manera sus piezas legislativas. Sin embargo, las posibilidades de que se profesionalicen no solo se encuentran dentro de la asamblea, sino que también el sistema político en su conjunto les ofrece los insumos y espacios para profesionalizarse.

Partiendo de una discusión sobre el estado actual del tema, existen dos perspectivas que se han enfocado en estudiar la profesionalización legislativa. La primera de ellas aborda un enfoque institucional para construir el concepto

<sup>1</sup> Véanse los trabajos de Alcántara Vargas (2017) y Patrón Sánchez y Camacho García (2018).

de profesionalización, tomando en cuenta la actividad legislativa, como el número de sesiones por periodo, el tamaño del congreso, salarios de legisladores y total de comisiones. El segundo enfoque para construir el concepto de profesionalización analiza las capacidades individuales, ya sean técnicas o políticas, adquiridas al paso por el sistema político; esta será la perspectiva a la cual se le dará mayor énfasis en la presente propuesta.

De esta manera, resulta necesario buscar un concepto de profesionalización legislativa que sea útil. En ese sentido, la primera parte de este escrito discute los dos principales enfoques que han abordado el concepto de profesionalización en el ámbito legislativo. Posteriormente, se analizan las dimensiones que contribuyen a la profesionalización de los individuos en su quehacer legislativo. Además, se presenta un modelo de análisis como propuesta para medir la profesionalización. Por último, se presentan los resultados del modelo propuesto, así como el grado de profesionalización de las LXIII y LXIV legislaturas del Congreso del Estado de Guanajuato.

## **1. Concepto de profesionalización legislativa**

La profesionalización de las personas que se dedican a la actividad legislativa ha sido un extenso debate dentro de la opinión pública y la Academia. Por un lado, responde a la necesidad de buscar que se especialicen en temas concretos para dar una mejor respuesta a sus representados y, por el otro, mejorar la calidad de la representación en todos sus sentidos. Este debate cobra mayor relevancia en contextos donde existe alta rotación de cargos legislativos y las asambleas son utilizadas como especie de



*springboard*<sup>2</sup> (Squire, 1988), lo que prohíbe que los congresistas se profesionalicen y se vea mermado un proceso que busca dar respuesta de calidad a las demandas ciudadanas.

Para Valencia Escamilla (2010), la *profesionalización legislativa* se enfoca a la actividad de los congresistas que tiene como principales objetivos: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados" (p. 146). Para Hibbing (1999), el estudio de las carreras legislativas o trayectorias de los legisladores puede ofrecer información útil para las instituciones políticas, especialmente para los congresos, en el sentido de que, a mayor preparación de la o el legislador, sumada a buenos insumos institucionales, se pueden mejorar sus capacidades de respuesta al sistema.

Las investigaciones que se han centrado en la profesionalización de las y los legisladores han girado en torno a dos perspectivas diferentes: la institucional y la individual, también llamada *carrerismo*<sup>3</sup>. Ambas corrientes contribuyen a entender qué aspectos puede ofrecer una institución para la profesionalización de las personas legisladoras y cuáles son las capacidades y habilidades que puede adquirir, ya sea en el congreso o en diferentes instancias.

<sup>2</sup> Squire (1988) utiliza el término *springboard* ('trampolín' en español) para designar un tipo de legislatura según los incentivos que puede ofrecer a los congresistas para buscar su permanencia y tener mejores oportunidades de ascenso dentro de la institución. Particularmente, este tipo de legislatura se refiere a una legislatura trampoline que es utilizada para buscar espacios de carrera en otros ámbitos del sistema, es decir, las legislaturas trampoline o *springboard* no requieren necesariamente de la experiencia del individuo para su permanencia dentro de la asamblea; más bien, el sistema descentralizado de la institución les permite un acceso rápido, recursos y posiciones de poder en aras de tener ventajas para sus próximas carreras políticas.

<sup>3</sup> El *carrerismo* es una corriente sociológica que estudia al legislador en su parte individual, pues lo considera un sujeto con habilidades y técnicas valiosas que le facilitan su acoplamiento a la asamblea para adquirir nuevas habilidades (Bárcena Juárez, 2019).

### 1.1 Enfoque institucional de la profesionalización legislativa

La corriente institucional parte del supuesto de que la institución legislativa provee los insumos necesarios para que las y los legisladores se especialicen y busquen su permanencia en la institución<sup>4</sup>. En palabras de Polsby, “Si queremos entender por qué los legisladores permanecen, ascienden, o abandonan, necesitamos explorar los incentivos profesionales que tienen las estructuras legislativas”<sup>5</sup> (citado por Squire, 1988, p. 65). Los insumos pueden ser la duración y el número de sesiones, la remuneración percibida, recursos legislativos, estructura de comisiones, el número de miembros, *staff* de apoyo (Hibbing, 1999), los beneficios que se pueden obtener como seguro médico y pensión, el tiempo que la legislatura le demanda al legislador y las facilidades que le ofrece para cumplir con sus actividades legislativas de manera efectiva (Squire, 1988).

En este contexto, “La importancia de la medición de la profesionalización [...] radica en que permite mejorar las capacidades de respuesta de un órgano legislativo a las demandas ciudadanas y una toma de decisiones más eficientes en términos de política pública, y, en general, para desempeñar un papel más proactivo en el proceso político” (Patrón Sánchez y Camacho García, 2016, p. 102). De este modo, podríamos considerar que una legislatura profesionalizada es aquella que provee los recursos financieros, materiales y humanos, así como una serie de incentivos a las y los legisladores para mejorar la calidad y dedicación a su trabajo, además de ayudarles a posicionarse como actores relevantes en la toma de decisiones, de manera que puedan mejorar sus capacidades de respuesta, tal como concluye Squire: “En los últimos 20 años, la mayoría de las legislaturas estatales se han profesionalizado más en el sentido de

---

<sup>4</sup> Véase (Bárcena Juárez, 2019; Hibbing, 1999; Patrón Sánchez y Camacho García, 2016; Squire, 1988).

<sup>5</sup> Traducción propia.



que han aumentado el salario de los miembros, proporcionado staff de apoyo y mejorado las facilidades”<sup>6</sup> (1988, p. 66).

Esta serie de características pueden ser criticables hasta cierto punto, es decir, no puede considerarse profesionalizada una legislatura solamente por contar con los insumos que suministra a las personas legisladoras si esos recursos no se utilizan para mejorar las capacidades de respuesta en la solución de problemas públicos.

Una característica del enfoque institucional son los salarios. Tanto Hibbing (1999) como Squire (1988) concluyen que el salario es un incentivo que motiva a los legisladores a permanecer en la institución y profesionalizarse. La lógica principal es que, con un salario alto, las y los legisladores estarían concentrados en su actividad legislativa, ya que el salario cubre sus gastos y necesidades, además de tener otro tipo de prestaciones. Para el caso mexicano, recordemos que las y los legisladores han sido fuertemente criticados por sus altos salarios y la poca actividad destinada a sus labores legislativas<sup>7</sup>, y todavía más dentro de los congresos locales, donde varían los sueldos.

La duración y el número de sesiones puede tener dos vertientes. Por un lado, sería confuso pensar que una legislatura está profesionalizada solo por la gran cantidad de sesiones que tiene (Bárcena Juárez, 2019); sin embargo, las sesiones resultan necesarias para que las y los legisladores pongan en práctica sus conocimientos y mejoren sus técnicas para la calidad de su trabajo legislativo. O, dicho en otras palabras, es mediante el desarrollo de su actividad legislativa, ya sea en el pleno o en comisiones, que adquieren experiencia, aprenden

<sup>6</sup> Traducción propia.

<sup>7</sup> El Congreso del Estado de Chiapas en un ejemplo de ello, véase <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2019/12/legisladores-de-chiapas-entre-los-que-mas-ganan-y-menos-trabajan/>

a negociar y se acoplan a la institución para adquirir las prácticas formales e informales en su trabajo legislativo.

### *1.2 Enfoque individual o de carrerismo de la profesionalización legislativa*

No debe entenderse que la profesionalización de las y los legisladores se puede adquirir única y exclusivamente bajo los insumos que la institución les suministra. Las capacidades y habilidades individuales, así como las experiencias dentro de su paso por el sistema político son importantes. El enfoque individual, precisamente, se enfoca en estas cuestiones, de tal suerte que la profesionalización legislativa se construye a partir de la experiencia legislativa, la trayectoria política, la carrera legislativa y la formación académica<sup>8</sup>.

La literatura sobre el tema afirma que la reelección legislativa es uno de los principales mecanismos que permite a las y los legisladores profesionalizarse y adquirir la experiencia necesaria para realizar sus labores legislativas<sup>9</sup>. Esta cuestión no es menor, ya que la reelección les permite acumular experiencia legislativa, la cual es entendida como “el tiempo (años, legislaturas, periodos) que un legislador permanece en el congreso” (Valencia Escamilla, 2010, p. 146). De esta manera, las personas legisladoras se acoplan al acontecer cotidiano del congreso, aprenden las prácticas formales e informales<sup>10</sup>, además de las normas de este (Bárcena Juárez, 2017).

---

<sup>8</sup> Algunos estudios en la materia resaltan la importancia de atenuar estas dimensiones, ya sea para el estudio de la profesionalización legislativo o, en particular para observar su relación con el desempeño legislativo (Alcántara, 2013; Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017, 2019; Calvo y Tow, 2009; González Tule, 2016; Hibbing, 1999; Kerevel y Bárcena Juárez, 2017; Montaño Reyes, 2018; Ramírez León, 2013; Squire, 1988; Valencia Escamilla, 2010; Visconti, 2011).

<sup>9</sup> La experiencia legislativa es una de las principales dimensiones que se atenúa en estos estudios, pues demuestra la eficacia en el trabajo legislativa y se refleja en la capacidades de las y los legisladores para promover proyectos de ley y trabajar como cuerpo legislativo coherente y coordinado (Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017; Montaño Reyes, 2018; Patrón Sánchez y Camacho García, 2016; Squire, 1988; Valencia Escamilla, 2010; Visconti, 2011).

<sup>10</sup> El aprendizaje de las reglas formales e informales del funcionamiento de una asamblea también puede ser llamado *capital técnico*: “Se trata pues, de un tipo de capital que distingue a los legisladores por su capacidad para comprender el sistema operativo del congreso y dirigirse dentro de él para llevar a cabo gestiones eficientes” (Bárcena Juárez, 2019, p. 116).



Para el caso mexicano, durante mucho tiempo la prohibición de la reelección legislativa fue un impedimento para la acumulación de experiencia, lo que indudablemente afectó la calidad de las leyes y la profesionalización. A pesar de ello, los legisladores sí podían brincar a otras cámaras a nivel federal o legislaturas locales, lo que para muchos autores se consideró como reelección legislativa, sin embargo, se ha demostrado que

quienes lo han hecho, no están especializados en ningún área de trabajo particular. El ejemplo más claro se observa si se analizan las carreras parlamentarias más largas de México; políticos que han sido diputados locales, diputados federales, senadores y vuelto a ocupar un escaño en cualquiera de esos niveles. (Ramírez León, 2013, p. 100)

La prohibición de la reelección legislativa fue una de las principales características que les otorgó a las cúpulas priistas el control total de las trayectorias políticas de los legisladores. Basta con recordar que “La disciplina se premiaba con la promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección popular, etc.” (Bárcena Juárez, 2017, p. 48). Hoy día esta cuestión cobra relevancia porque la alta rotación de cargos legislativos antes y después de la ola democratizadora en México obligó a muchos legisladores a buscar espacio en otros ámbitos del sistema político; inclusive, debido a la alta competitividad electoral que se fue fraguando, los partidos políticos se vieron obligados a postular candidatos mejores y con mayor trayectoria política (Bárcena Juárez, 2017; Kerevel y Bárcena Juárez, 2017; Langston, 2008). De ahí la importancia de estudiar las trayectorias políticas como una dimensión que contribuye a la profesionalización legislativa.

Dentro de los estudios sobre el tema, la *trayectoria* o *capital político*<sup>11</sup> permite a las y los legisladores mantener una socialización en todo el sistema político, lo cual es posible gracias al sistema federal que tiene México (Ramírez León, 2013). Los legisladores o políticos, al terminar sus encargos de representación o de función pública, pueden estar en otro tipo de cargos a nivel federal, local y estatal. La distribución de competencias entre los distintos órdenes de Gobierno requiere de instituciones que procesen y evalúen las políticas públicas, así como de que también lo hagan los partidos políticos en sus tareas democráticas, de reclutamiento y formación de cuadros.

Al igual que en el Poder Legislativo existen individuos que tienen experiencia legislativa y otros que se mantienen de manera intermitente, lo mismo sucede con la trayectoria política, es decir, la trayectoria y experiencia legislativa se vinculan “con la dimensión temporal, donde se configura un continuo cronológico definido por el tiempo que se está en la política; una considerable extensión de este lapso se correlaciona positivamente con la mayor socialización del político, lo que a su vez contribuye a una mayor profesionalización” (Alcántara, 2013, p. 28). En ese sentido, la socialización que tiene el político o legislador por su paso en distintas dependencias de Gobierno, cargos de representación popular y puestos al interior del partido político, lo perfeccionan como individuo con gran reconocimiento entre el electorado y cúpulas partidarias, así como un buen receptor de las demandas sociales (Bárcena Juárez, 2019). Por ello, es evidente que al observar el incremento en la competitividad electoral “fue cada vez más usual hallar congresistas que antes fueron alcaldes, regidores o que ocuparon curules locales” (Kerevel y Bárcena Juárez, 2017, p. 70).

---

<sup>11</sup> En algunos otros casos también se le define como *carrera política* (Alcántara, 2013).



Así, la trayectoria política que adquiere la persona legisladora en su tránsito por los distintos espacios del sistema político le permite socializar de mejor manera la situación económica, política y social del país, de manera que puede profesionalizarse en temas concretos que facilitan su labor en el trabajo legislativo. En palabras de Ramírez de León, “el conocimiento jurídico y económico de la situación política nacional de que se trate, y la capacidad de comprender lenguajes técnicos, además de ser capaz de generar una expectativa respecto a la elaboración de leyes consecuentes con las necesidades del sistema y de los electores” (2013, p. 105) le permite al legislador procesar mejores iniciativas encaminadas a la solución de problemas públicos.

Ahora bien, otra característica importante que contribuye a la profesionalización de las y los legisladores es su *carrera legislativa*<sup>12</sup>, entendida como “los cargos que ocupan los miembros dentro de la estructura de las comisiones, subcomisiones de las cámaras, el trabajo especializado que realizan en ellas y la introducción de iniciativas en términos de producción” (Valencia Escamilla, 2010, p. 153).

La carrera legislativa de las y los legisladores se ve influenciada por su trayectoria política, bajo al menos dos razones: por un lado, la socialización que tiene el legislador con el sistema político antes de llegar a la asamblea cuenta más para ser designado como presidente de una comisión sobre un tema de su propia experiencia legislativa, sea esta local o federal<sup>13</sup> (Valencia Escamilla, 2010); por el otro, su socializa-

<sup>12</sup> Debe aclararse que una posición de poder como las comisiones legislativas u otro órgano de Gobierno no garantiza por sí misma la profesionalización del legislador. La carrera legislativa debe conjugar factores institucionales y habilidades personales que son dadas por la trayectoria política. El *staff* de apoyo que brinda la institución política es un factor institucional que le permite tener las facilidades para su trabajo, sin embargo, el reconocimiento que la persona legisladora adquiere por su socialización dentro del sistema político le dota de los conocimientos e influencia necesaria para generar redes de apoyo internas para la presentación y futura aprobación de proyectos legislativos.

<sup>13</sup> Esto es precisamente lo que busca responder Hibbing (1999) cuando estudia las carreras polí-

ción con el entorno partidista gracias a su paso por cargos administrativos le provee el reconocimiento institucional y la formación de redes de trabajo, lo que le facilita contar con una influencia política. En México, los partidos políticos son quienes tienen el mayor control de la designación en la asamblea legislativa, más que la institución misma, ya que “no todo legislador tiene igual probabilidad de ser nombrado presidente de una comisión y menos aún de ser nombrado presidente de una comisión importante” (Calvo y Tow, 2009, p. 457).

En ese orden de ideas, las y los legisladores son designados presidentes de comisión gracias a su trayectoria política y lealtad partidaria, así como por ser una figura dentro del bloque o grupo parlamentario. Una vez que son designados presidentes de una comisión es posible observar aquellos factores institucionales a los que tienen acceso y que contribuyen a su profesionalización.

Diversos estudios han dado cuenta de que aquellas personas legisladoras que ostentan algún órgano de Gobierno dentro del congreso tienen ventajas que les permiten trabajar de mejor manera sus iniciativas de ley. Por un lado, el enfoque institucional garantiza que la asamblea le provee los equipos necesarios y especializados, así como el control de los temarios y agendas para reducir los costos y negociaciones de sus iniciativas (Bárcena Juárez, 2019; Calvo y Tow, 2009); por el otro, el estudio de sus trayectorias políticas permite observar su capacidad de influencia para proponer proyectos prioritarios y detener aquellos que sean perjudiciales, o incluso para solicitar

---

ticas o trayectorias de los legisladores, pues se pregunta si las posiciones de poder solo van para aquellos legisladores con experiencia legislativa y mayor tiempo al servicio de la legislatura, o si van para aquellos legisladores que tienen experiencia en otras instituciones y que son vistos como buenos sustitutos.



comparecencias de funcionarios públicos (Béjar, citado por Bárcena Juárez, 2017). Esta conjugación de factores institucionales e individuales ayuda a la profesionalización y a ser actores relevantes en el proceso de toma de decisiones.

Debe señalarse que otras vías alternas de profesionalización tienen que ver con la preparación académica, también llamada *capital técnico*. Comúnmente, el debate sobre la formación y preparación de los congresistas está fuertemente presente en la discusión en México debido a una serie de razones. La primera tiene que ver con la conformación plural del congreso: que cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos político-electorales pueda llegar al Congreso de la Unión. Esto significa que cualquier persona puede tener las capacidades y habilidades que la hacen ser un actor receptivo de las demandas ciudadanas para llevarlas al espacio legislativo por excelencia. La segunda razón tiene que ver con la idea de que, al solicitar requerimientos académicos, se anularía por completo esta idea de pluralidad y el congreso se constituiría en una suerte de élite<sup>14</sup>.

Para Montaña Reyes (2018), “la preocupación por la educación y la experiencia profesional de los políticos está presente en el lenguaje común de la política” (p. 49), y esto es así porque “Si cualquier actividad requiere de profesionales de calidad, no es menor la exigencia en el seno de la política” (Alcántara, 2013, p. 23). Por ello, resulta importante analizar la formación de quienes integran los órganos legislativos, pues, a decir verdad, una institución de tan alta envergadura tiene un peso significativo dentro del sistema político y en las democracias contemporáneas.

<sup>14</sup> En países como Chile, para poder acceder a un cargo público de representación popular se pide a los ciudadanos contar con un mínimo de educación media o superior (Valencia Escamilla, 2010), mientras que en México lo máximo que se llegó a requerir fue saber leer y escribir.

La profesionalización vía la formación académica-profesional “significa que un legislador guarda cierta relación con especialistas o que él mismo lo es”<sup>15</sup> (Bárcena Juárez, 2017, p. 61). Este tipo de profesionalización le permite a las y los legisladores promover iniciativas con argumentos objetivos y puntuales sobre su materia de especialización para dar una mejor respuesta a las demandas de sus representados. De allí que quienes concentren esta característica pueden ejercer de mejor manera, con pericia y eficacia, las labores legislativas de representación y legislación.

Así, la profesionalización legislativa, entendida como la calidad de las respuestas que un órgano legislativo, a partir de la formulación y elaboración de iniciativas de ley, puede brindar al sistema, se construye por la formación, trayectoria, carrera política y experiencia legislativa. La posesión de esta serie de características o la falta de alguna de ellas muestra dos tipos de legisladores; o, dicho de otra forma:

retrataría al legislador ideal, pues de poco sirve un congresista receptivo y popular que cuente con el apoyo de amplios sectores, pero que no pueda materializar sus proyectos debido a su falta de pericia, a su inhabilidad para negociar o a su desconocimiento de las reglas congresionales [...] [O, por el contrario] un político cuyo entendimiento de la labor parlamentaria sea tan profundo que le permita impulsar su agenda representativa en forma eficaz, pero que carezca de sensibilidad para identificar los

---

<sup>15</sup> Se asume que aquellos legisladores con un grado de escolaridad superior comprenden de mejor manera el quehacer legislativo, el proceso legislativo, etcétera (Bárcena Juárez, 2017). Sin embargo, esto no quiere decir que quienes no tengan relación con un grado académico carezcan de capacidades analíticas o de comprensión del quehacer legislativo. Ejemplo de ello es que, en muchos casos, los legisladores que presiden comisiones no siempre concuerdan con su perfil académico-profesional y carecen del conocimiento técnico y jurídico necesario para promover las iniciativas de ley o, inclusive, para comprender el funcionamiento mismo del sistema de comisiones. La formación o, en todo caso, este escenario ideal “Es necesario en temas muy especializados o técnicos y que puedan ser útiles en las labores que se lleven a cabo en las comisiones legislativas” (Alcántara Vargas, 2017, p. 25).



temas de mayor interés de sus gobernados, resultaría de escaso valor para la representación en una democracia. (Bárcena Juárez, 2019, p. 116)

En la propuesta que se presenta, el estudio de la profesionalización legislativa radica en la parte individual de las y los legisladores, por lo cual se dio mayor énfasis al enfoque sociológico del *carrerismo*. Las características de este enfoque permiten vislumbrar cómo se construye la profesionalización legislativa, sin limitar las capacidades explicativas de la corriente institucional; sin embargo, la presente investigación no toma como unidad de análisis al congreso, sino más bien a las personas legisladoras.

## **2. Propuesta metodológica de estudio**

El enfoque sociológico del *carrerismo* muestra una serie de características que son útiles para estudiar la profesionalización legislativa. La profesionalización de las y los legisladores no se da simplemente por los insumos que las instituciones legislativas puedan brindarles, sino que se puede dar por vías alternas dentro del sistema político. Sin embargo, algunas de esas vías conjugan los factores institucionales con los individuales; ejemplo de ello es la *carrera legislativa*.

Las dimensiones de análisis encuentran su sustento teórico no solo porque hacen más propensos a los legisladores a impulsar iniciativas de ley en comparación con sus contrapartes, sino porque estas ayudan a mejorar las capacidades de respuesta a sus representados con iniciativas de calidad que tienen la pericia y el conocimiento de la materia que se legisla. Además, la actividad política no es una actividad exclusiva dentro de los poderes legislativos

o asambleas, sino que la actividad política se desarrolla en otros ámbitos del sistema político donde los legisladores adquieren diferentes habilidades y conocimientos.

Por lo anterior, las dimensiones de análisis de esta propuesta son: a) la experiencia legislativa a través de las legislaturas, b) la trayectoria política en la socialización con el sistema político, c) la carrera legislativa mediante la ostentación de cargos de jerarquía dentro de la institución y d) la formación académica. A continuación, se presenta la operacionalización de las dimensiones de análisis mencionadas.

**Tabla 1.** Operacionalización de la profesionalización legislativa como variable independiente

Dimensiones	Indicador	Fuentes
Legislaturas/periodos	Años	Página oficial del los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato y <i>curriculum vitae</i>
Socialización con el sistema político	Cargos de elección popular	
	Cargos en la estructura interna del partido político	
	Cargos en las dependencias del gobierno	
Cargos de jerarquía/gobierno	Ser miembro de comisión	
	Ser miembro de la Mesa Directiva	
Formación académica	Grado de estudio	

Fuente: Elaboración propia.

Esta operacionalización recopila las principales características que los estudios sobre la materia han propuesto. El siguiente apartado propone un modelo de análisis para estas dimensiones.



## 2.1 Modelo de análisis: una propuesta para la medición de la profesionalización legislativa

El modelo tiene el propósito de determinar el grado de profesionalización que tienen los legisladores. Además, recupera dimensiones de otros trabajos que han estudiado la profesionalización legislativa y aquellas propuestas para su estudio<sup>16</sup>. A su vez, a partir del modelo se puede observar el nivel de experiencia que tienen las y los legisladores en cada una de las dimensiones a través de los valores posibles para cada uno de los indicadores: de 0 a 5 y de 0 a 4. La sumatoria otorga un puntaje en cada una de las dimensiones de la variable.

A partir del modelo de análisis se podrá crear un índice compuesto que señala el tipo de legislador que existe en el Congreso del Estado de Guanajuato, según una clasificación en tres tipos que toma en cuenta los porcentajes de profesionalización que adquieren los legisladores: amateur, semi-profesional y profesional.

Para la dimensión *experiencia legislativa*, entendida como el tiempo o años que tienen los legisladores en la actividad legislativa, el indicador serán los años o legislaturas que la persona ha estado en dicha actividad, desde una senaduría a una diputación federal o local. Para la *trayectoria política*, en su dimensión de socialización dentro del sistema político, el primer indicador será el paso por puestos de elección popular, el segundo indicador será la trayectoria dentro de los respectivos partidos políticos y, por último, el tercer indicador será la trayectoria en dependencias públicas.

<sup>16</sup> Las dimensiones y categorías que se recuperan de otros estudios son las principales posiciones a las cuales las y los legisladores acuden antes y después de ocupar un espacio en el congreso, pues se vinculan directamente con una situación de naturaleza no lineal e intermitente. Además, demuestran ser útiles cuando se analiza el desempeño legislativo para explicar por qué hay legisladores que presentan más iniciativas que sus contrapartes que no tienen experiencia y profesionalización (Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017, 2019; Patrón Sánchez y Camacho García, 2018; Valencia Escamilla, 2010)2018; Valencia Escamilla, 2010.

La dimensión *carrera legislativa*, entendida como la ostentación de cargos de jerarquía dentro de la institución, tendrá dos indicadores: el primero de ellos gira en torno a la posición dentro de las comisiones y el segundo a la posición dentro de la mesa directiva. La dimensión *formación académica* tiene como indicador el grado de estudios.

El modelo de análisis recupera los datos de 72 unidades de análisis. Para ello se construyó una base de datos con la información de 72 personas legisladoras que ocuparon un espacio en el Congreso del Estado de Guanajuato, dentro de las legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021)<sup>17</sup>. Los datos fueron recabados principalmente a través de la página oficial del Congreso del Estado de Guanajuato y por medio de solicitudes de transparencia que fueron hechas para contrastar la información.

**Tabla 2.** Modelo de análisis para la profesionalización legislativo

Legislaturas/periodos	Años/legislaturas (senaduría y diputación federal o local)	0. No ha sido legislador (a)
		1. Una a dos legislaturas
		2. Tres a cuatro legislaturas
		3. Cinco a seis legislaturas
Socialización con el sistema político	Cargos de elección popular	0. No ha ocupado cargos de elección popular
		1. Regidor (a)
		2. Síndico (a)
		3. Presidente (a) municipal
		4. Gobernador (a)

<sup>17</sup> Una de las justificaciones para analizar estas legislaturas fue que, a partir de 2015 (derivado de la reforma político-electoral de 2014), Guanajuato fue uno de los primeros estados en armonizar sus leyes locales para la entrada en vigor de la reelección legislativa (Rendón Arias, 2017). De tal manera, para la LXIV legislatura se podría observar a personas legisladoras que buscaron la reelección.



Socialización con el sistema político	Cargos en la estructura interna del partido político	0. No ha ocupado cargos dentro del partido político
		1. Puestos administrativos/ operativos
		2. Dirigente local
		3. Dirigente estatal
	Cargos en dependencias de gobierno	4. Dirigente nacional
		0. No ha ocupado cargos en dependencias de gobierno
		1. Secretario (a) a nivel local
		2. Secretario (a) a nivel estatal
Cargos de jerarquía/ gobierno dentro del legislativo	Miembro de comisión	3. Secretario (a) de Estado
		1. Integrante
		2. Secretario (a)
	Mesa directiva	3. Presidente (a)
		0. No ha ocupado cargo en la mesa directiva
		1. Prosecretaría
		2. Secretaría
		3. Vicepresidencia
		4. Presidencia
		Formación académica
1. Educación básica		
2. Educación media		
3. Licenciatura/Ingeniería		
4. Maestría		
5. Doctorado		

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que dentro de la base de datos<sup>18</sup> la primera legislatura (LXIII) abarca del registro 1 al 36 y la segunda (LXIV) del 37 al 72<sup>19</sup>. Esta diferenciación permite analizar las legislaturas por separado y, al final, a través del índice compuesto, permite observar el grado de profesionalización en ambas legislaturas.

El índice compuesto de profesionalización legislativa se estructura a partir de los puntajes que adquiere cada unidad de análisis en los indicadores del modelo, pues es la sumatoria de cada uno de ellos, como se observa en la siguiente ilustración.

### Ilustración 1. Componentes del índice de profesionalización



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los puntajes que adquiere cada legislador se obtiene un porcentaje que será delimitado de 0 a 33 para legisladores amateurs, de 34 a 66 para legisladores semiprofesionales y de 67 a 100 para legisladores profesionales<sup>20</sup>.

### 3. Análisis de resultados

La principal fuente de profesionalización no reside en la experiencia legislativa, sino más bien en aquellos cargos de la trayectoria política como los cargos de elección popular dentro del partido y en dependencias públicas. En ese sentido, para

<sup>18</sup> La base de datos con la cual se trabajó se denomina *Base general de profesionalización legislativa*.

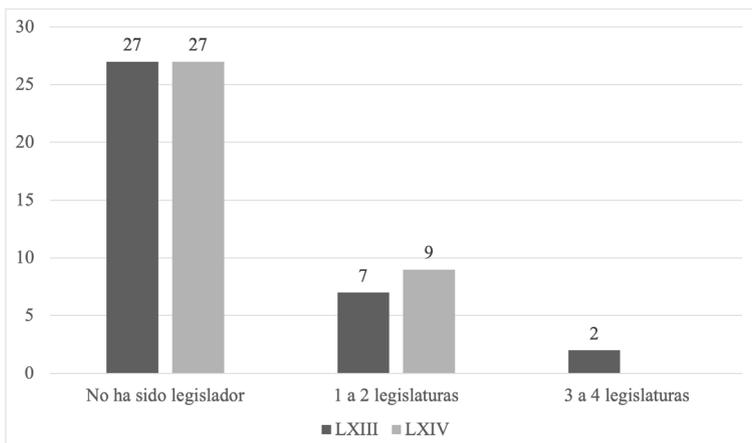
<sup>19</sup> Ver el anexo 1 para la identificación por número de los legisladores.

<sup>20</sup> Para este índice se utilizó el programa estadístico SPSS (versión IBM SPSS Statistics 21).



la experiencia legislativa los datos muestran que el 75% de los integrantes de ambas legislaturas no tienen experiencia previa como legisladores; solo nueve integrantes por legislatura tienen experiencia previa en al menos una legislatura anterior, ya sea local o federal, según lo indica la Gráfica 1.

**Gráfica 1.** Experiencia legislativa por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

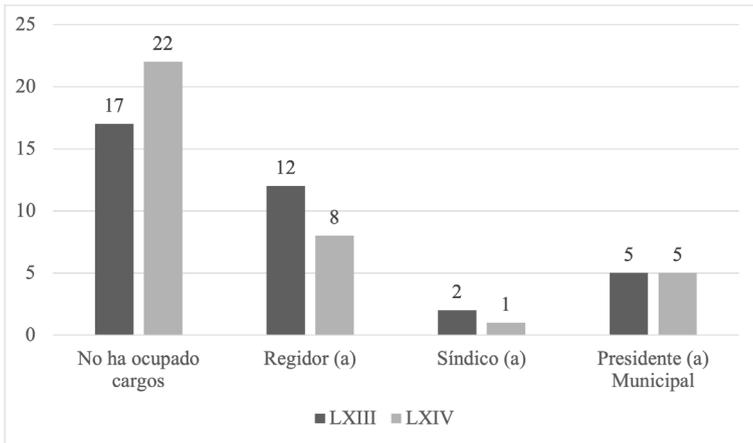
Durante la LXIII legislatura, la mayoría de las y los legisladores que tiene experiencia previa se concentran en el Partido Acción Nacional (PAN) y dos de ellos tienen cuatro legislaturas de experiencia a nivel federal y local<sup>21</sup>. Los dos legisladores restantes corresponden al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Para la LXIV legislatura, ocho legisladores tenían experiencia previa y se concentraron en el PAN, sin embargo, solo la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García, el Dip. Arman-

<sup>21</sup> Concretamente, son Leticia Villegas Nava, quien fue diputada federal en las LV (1991-1994) y LVII legislaturas (1997-2000) y diputada local en la LXI (2009-2012), así como Ricardo Torres Origel, quien fue diputado local en la LVII (1997-2000) y LVIII legislatura (2000-2003) de la Cámara de Diputados y también senador de la República (2006-2012).

do Rangel Hernández y el Dip. J. Jesús Oviedo Herrera tenían experiencia previa de al menos dos legislaturas. Las y los legisladores restantes tienen como experiencia previa la LXIII legislatura, pues fueron reelectos para un segundo periodo, ya que a partir de la elección de 2018 esto fue permitido.

Ahora bien, respecto a la trayectoria política, entendida como la socialización que han tenido los legisladores con el sistema político y donde han aprendido diversos temas de la realidad política y social del Estado, dentro del primer indicador, cargos de elección popular, los datos de la Gráfica 2 revelan que, dentro de la LXIII legislatura, solo 19 legisladores tenían trayectoria, principalmente en cargos como regidurías y presidencias municipales.

**Gráfica 2.** Cargos de elección popular por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

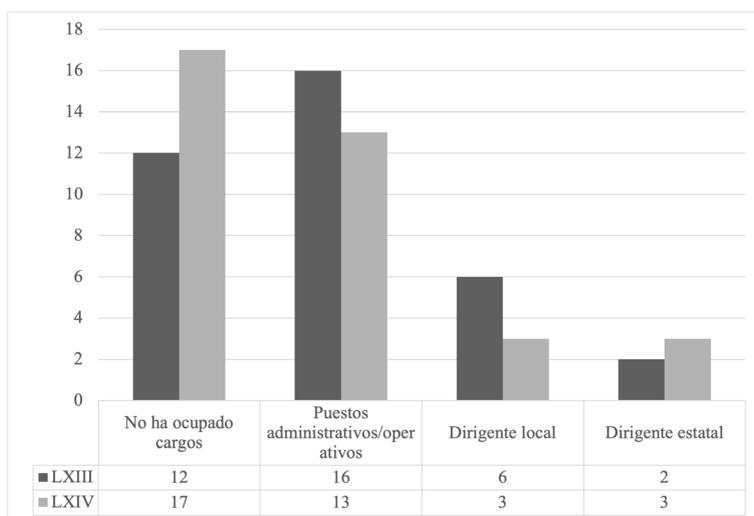
Para la LXIV legislatura, el número de legisladores que no había ocupado cargos aumentó a 22 y 14 de ellos tuvieron experiencia en regidurías y presidencias municipales. En ambas



legislaturas, quienes tienen trayectoria en cargos de elección popular se concentraron mayoritariamente en el PAN.

El segundo indicador, cargos dentro del partido político, muestra en la Gráfica 3 que la mayoría de los legisladores han tenido algún cargo anterior, ya sea como administrativo o dirigente. En la LXIII legislatura fueron 24 legisladores y en la LXIV legislatura fueron 19.

**Gráfica 3.** Cargos dentro del partido político por legislatura

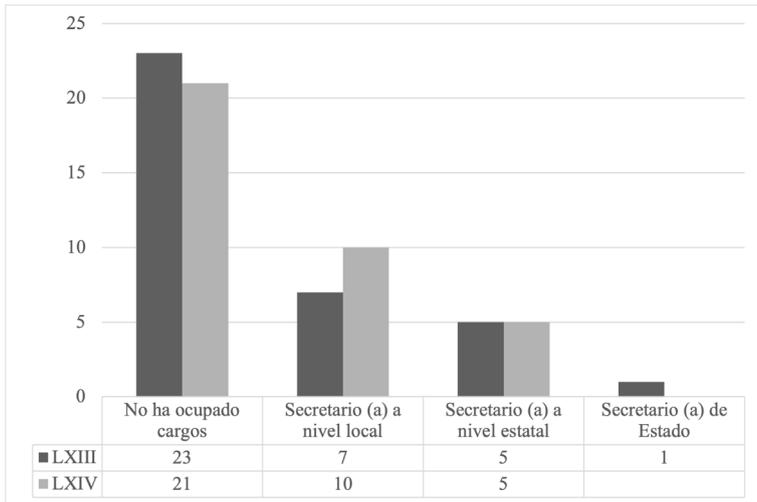


Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los legisladores que han estado en puestos administrativos de su partido corresponden al PAN, con nueve en la LXIII y ocho en la LXIV legislatura. En ambas legislaturas las y los legisladores de oposición tienen mayor trayectoria en las direcciones locales y estatales dentro de sus partidos, a excepción de dos integrantes del PAN de la LXIV legislatura que fueron dirigentes locales.

El tercer indicador corresponde a los cargos en dependencias públicas, donde la Gráfica 4 muestra que la mayoría no cuenta con trayectoria. Las personas legisladoras que se han desempeñado en dependencias de Gobierno dentro de la LXIII legislatura corresponden al PAN, con cinco a nivel local y cinco a nivel estatal.

**Gráfica 4.** Cargos en dependencias públicas por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

Quienes han tenido trayectoria dentro de la LXIV legislatura se concentran mayoritariamente en el PAN, con siete a nivel local y cinco a nivel estatal. Los legisladores de oposición, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y PVEM, solo tienen experiencia como secretarios a nivel local.

El análisis preliminar de estas dimensiones muestra un patrón de trayectorias que difieren respecto a la literatura estadounidense en cuanto a la ambición estática de los in-



dividuos y sus ventajas para construir una carrera dentro del Congreso, pero que, a su vez, comparte similitudes con casos latinoamericanos. Los políticos estadounidenses tienen un patrón de carrera de naturaleza lineal que se explica en parte por las características de su sistema político. Además, la reelección parece ser un esquema fácil porque, toda vez que “un político profesional supera el obstáculo de ganar una elección por primera vez, cada vez le es más sencillo lograr ser reelegido repetidamente porque para los titulares se reducen los costos de obtener y mantener un cargo” (Botero, 2011, p. 178). Incluso, las ventajas que tienen los congresistas estadounidenses en cuanto a la experiencia y el conocimiento acumulado periodo tras periodo les permite mantenerse y reducir sus costos sobre los contrincantes, de manera que no solo amplían sus capacidades y ejercen de mejor forma la representación, sino que también son actores más proactivos en la toma de decisiones y ejercen de manera eficiente un control político.

En México las personas legisladoras no están interesadas en reelegirse para el mismo cargo y sus patrones de trayectoria han sido más progresivas que estáticas; lo mismo se puede observar en casos latinoamericanos como Brasil. En efecto, estudios recientes sobre reelección legislativa a nivel federal en México demuestran que el interés de los legisladores está en cargos más rentables a nivel local o estatal. Según los resultados, “Llama la atención el peso que tiene la frecuencia de legisladores con experiencia en la administración pública local, de los 500 diputados registrados, 62% tiene experiencia en la administración pública local y 22% ha ocupado puestos en la función pública federal [...]” (Valencia Escamilla, 2022, p. 110). Incluso, a nivel local, por lo que refiere a la intención de las y los legislado-

res por buscar la reelección, el número de personas que se postulan y esperan ser reelectas es realmente bajo. En un estudio comparado entre 18 entidades federativas, de 118 postulantes a ser reelectos, solo 33 lo lograron con éxito (Báez Carlos y Bárcena Juárez, 2021).

De manera comparativa, en Brasil, por ejemplo, los legisladores tienen un paso fugaz por la institución porque buscan un cargo de mayor prestigio, como puede ser una municipalidad o secretaría de ministerio. Para los legisladores, ser alcalde es más atractivo por el prestigio, el poder y tamaño del presupuesto que se maneja; más aún, entre mayor sea el tamaño de la municipalidad, mayor crece la ambición del legislador (Samuels, 2003).

En concreto para el caso de Guanajuato, observamos que la rotación que existe dentro del congreso es alta y se imposibilita la especialización de los miembros; así, tanto la experiencia como el conocimiento acumulado deben reiniciarse legislatura tras legislatura. Estos datos nos permiten voltear a otros cargos de elección popular y tomarlos en consideración para la profesionalización. Tal como se muestra en las gráficas 2 y 3, los cargos donde se tiene mayor experiencia radican dentro del partido político y en la administración pública local, como regidurías y presidencias municipales.

Esto resulta importante, pues aunque la experiencia legislativa les permite a los legisladores acentuar sus capacidades y habilidades para la construcción de iniciativas de ley y mejorar su entendimiento de los procesos legislativos, lo cierto es que su paso por distintos cargos públicos puede ser una fuente de profesionalización mucho más amplia, pues su desempeño se favorece por su trayectoria y entendimiento de la administración pública en los diferentes

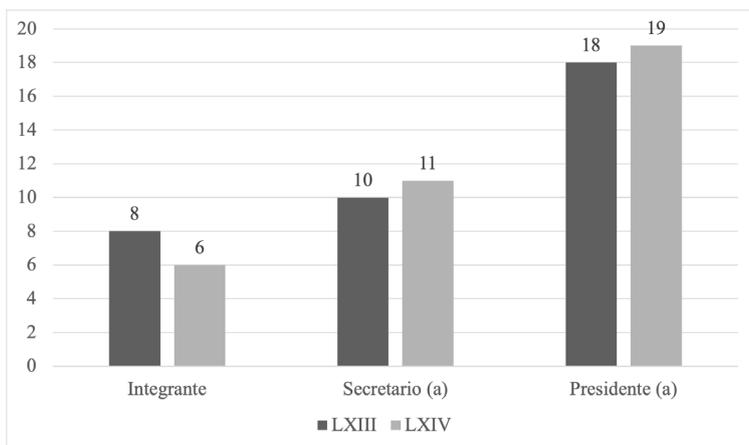


temas que atiende, ya sea económicos, sociales, políticos, etcétera.

Estas comparaciones nos indican que los legisladores buscan profesionalizarse, pero no necesariamente de una manera estática en el mismo cargo, sino de una forma intermitente y progresiva entre uno y otro cargo. Mientras que para la profesionalización legislativa (desde un enfoque estadounidense) la experiencia legislativa es un atributo predominante, este no es necesario o suficiente para otros casos.

De acuerdo con el modelo propuesto, la carrea legislativa es la tercera dimensión de análisis de la profesionalización y se compone de dos indicadores. El primero de ellos tiene que ver en la integración de las comisiones legislativas, la cual nos permite ver la posición que tiene cada persona legisladora. En la base de datos se consideró la posición más alta de cada persona, de manera que se evidenciara a aquellas que solo forman parte como integrantes. En ese sentido, la Gráfica 5 señala que durante la LXIII legislatura solo ocho legisladores son integrantes de comisión, 10 son secretarios y la mayoría de los grupos parlamentarios tienen un legislador en dicha posición. Respecto a las presidencias durante la misma legislatura, de las 18 comisiones de trabajo que se tienen en el Congreso, el PAN presidió 10, el PRI cuatro y el PRD dos, al igual que el PVEM.

**Gráfica 5. Integración de comisiones por legislatura**



Fuente: Elaboración propia.

En la LXIV legislatura solo seis legisladores son integrantes de comisión y 11 son secretarios; a diferencia de la primera legislatura, tanto las presidencias como las secretarías son mayoritariamente ocupadas por legisladores del PAN.

Además, vinculando la trayectoria política y la experiencia se puede observar quiénes logran acceder a una carrera legislativa. De los 10 legisladores del PAN que presiden una comisión en la LXIII legislatura, cinco de ellos tienen experiencia legislativa; quienes no tienen experiencia legislativa y presiden una comisión son cuatro, con trayectoria en al menos un cargo de elección popular dentro de su instituto político o alguna dependencia pública. El último caso del PAN es el Dip. Juan José Álvarez Brunel, quien no cuenta con experiencia ni trayectoria, pero preside una comisión<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> La experiencia del diputado se basa principalmente en la iniciativa privada, particularmente en San Miguel de Allende. La LXIII fue su primera experiencia en la política y presidió la comisión de desarrollo económico y social.



En el caso de los legisladores del PRI, todos tienen trayectoria en cargos al interior de sus partidos, solamente la Dip. Arcelia María González González fue dirigente local y el Dip. Lorenzo Salvador Chávez Salazar fue regidor y secretario a nivel local. Los legisladores del PRD y el PVEM que presiden una comisión tienen trayectoria en al menos un cargo de elección popular y al interior de sus partidos; solo la Dip. María Soledad Ledezma Constantino del PVEM no tiene trayectoria en cargos dentro del partido, pero sí como secretaria a nivel local en dependencias públicas.

Lo anterior evidencia que quienes presiden comisiones dentro del congreso local sí tienen experiencia legislativa para el caso del PAN y, quienes no, tienen trayectoria en alguno de los indicadores de la trayectoria política, ya sea en cargos de elección popular, cargos dentro del partido o como secretarios en dependencias públicas.

Para la LXIV legislatura, quienes ocupan las presidencias por parte del PAN tienen en su mayoría experiencia legislativa: se trata de cinco de ellos, entre los cuales cuatro tienen trayectoria al interior de su partido político. Los otros cinco legisladores presidentes de comisión tienen trayectoria preferentemente en cargos públicos, al interior del partido y en dependencias públicas. Por parte de los legisladores del PRI que presidieron una comisión, solo el Dip. Héctor Hugo Valera Flores tiene trayectoria al interior de su partido. Del grupo parlamentario de Morena, ninguno de los legisladores que presidieron comisión tiene trayectoria ni experiencia legislativa.

Al contrario, los legisladores del PRD, PVEM y la representación parlamentaria del Partido Nueva Alianza (PNA) tienen trayectoria en al menos un cargo en la trayectoria política y, en algunos casos como el del Dip. Israel Cabrera Barrón del PVEM, tienen trayectoria en todos los cargos.

Es conveniente anotar que el análisis de comisiones, así como la integración que tienen, resulta relevante no solo porque se constituyen en ejes temáticos de trabajo, sino porque son el espacio idóneo de especialización y atención a temas en los cuales las y los diputados son (o no) expertos. Sin embargo, las reglas que rigen el trabajo legislativo pueden o no facilitar la profesionalización dentro de las comisiones. Es decir “a menor número de comisiones y a mayor permanencia temporal en las mismas, aumentan las posibilidades de especialización” (Cabezas Rincón, 2011, p. 247). De las 19 comisiones de trabajo que existen en el Congreso del Estado de Guanajuato, las y los diputados (de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (2016)) tienen la obligación de formar parte de al menos una comisión permanente, pero no especifica un máximo.

Durante la LXIII legislatura el promedio de integración de comisiones fue de 2.4 por legislador; solo existen dos casos de legisladores del PAN que estuvieron en cinco comisiones, y seis (incluyendo a los de oposición) que estuvieron en cuatro comisiones. Para la LXIV legislatura se tuvo casi el mismo promedio: 2.5 por legislador; sin embargo, en este caso encontramos una mayor diversificación entre los miembros del PAN, ya que la mayoría de las y los legisladores estuvieron en tres comisiones, a excepción de la Dip. Noemí Márquez Márquez, que integró dos. Sobresalen los casos de dos legisladoras de Morena, quienes integraron tres comisiones, pues la oposición integró entre una y dos comisiones; en concreto: la Dip. Ma. Carmen Vaca González y la Dip. Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante.

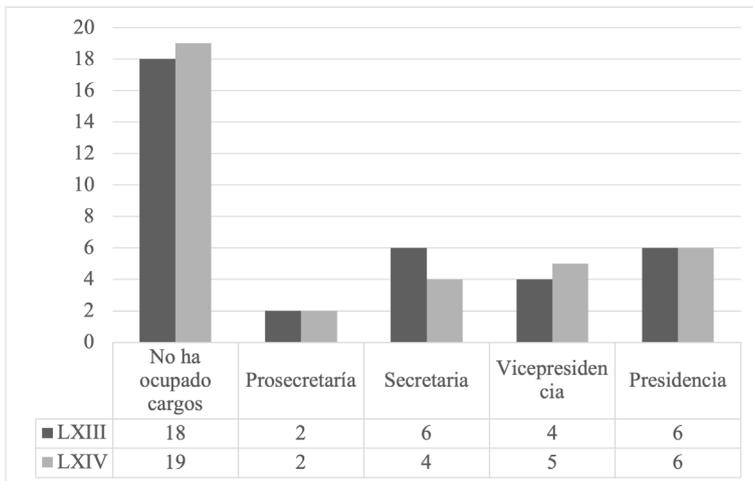
Entre menor sea el número de comisiones a las cuales se integra cada legislador, las probabilidades de especialización aumentarán, ya que la dedicación al trabajo de co-



misiones bajo un eje temático les permite tener mejores productos legislativos, así como una mayor influencia en los resultados de política pública.

Ahora bien, el segundo indicador gira en torno a la integración de la Mesa Directiva del Congreso, donde, en ambas legislaturas, son pocos los legisladores que ostentan una posición de jerarquía, como lo muestra la Gráfica 6. Además, las posiciones más relevantes como las secretarías, vicepresidencia y presidencia son mayoritariamente para integrantes del grupo parlamentario del PAN, a excepción de la LXIV legislatura, donde la vicepresidencia fue en tres ocasiones para la oposición: dos para el PRI y una para Morena.

**Gráfica 6.** Integración de la Mesa Directiva del Congreso por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

En atención a los datos comentados, resulta importante ver qué trayectoria o experiencia tienen los representantes que ocupan un cargo de dirección. Dentro de la LXIII legisla-

tura, en el caso del PAN, ninguno tiene experiencia legislativa previa, pero sí tienen experiencia en al menos un cargo de elección popular, dentro del partido o como secretarios en alguna dependencia pública; la excepción fue la Dip. Angélica María Casillas Martínez que no tiene experiencia ni trayectoria. Para las legisladoras del PRI, solo la Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz tiene experiencia legislativa, en contraste con la Dip. Arcelia María González González, quien solo tiene trayectoria dentro del partido.

Para la LXIV legislatura, de parte de los legisladores de Acción Nacional que ocuparon la presidencia, todos tienen trayectoria como secretarios en dependencias públicas. Solo la Dip. Martha Isabel Delgado Zárate y la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García tienen trayectoria política en los tres casos propuestos. Por el contrario, la Dip. Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante de Morena tiene trayectoria como regidora y secretaria a nivel local. Estos datos nos indican que la experiencia legislativa no tiene un peso significativo a la hora de asignación de estos cargos, pues la mayoría de los legisladores que integra la mesa directiva en ambas legislaturas tiene trayectoria política en la administración pública, partidos políticos y dependencias públicas.

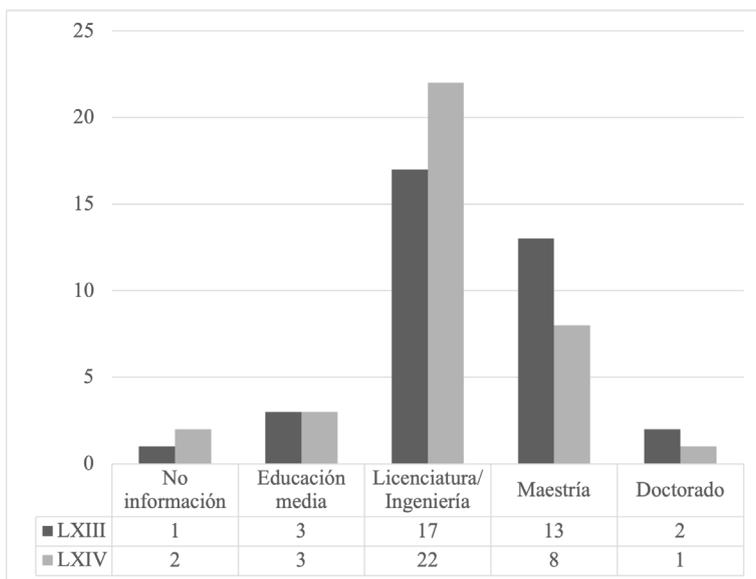
Del mismo modo, cuando Valencia Escamilla (2010) analiza los perfiles de quienes integran órganos de dirección dentro de la Cámara de Diputados y del Senado, concluye que las preferencias de los partidos políticos para realizar tales designaciones están más orientadas a las capacidades de arrastre o movilización, a la militancia y, sobre todo, a la trayectoria como funcionarios públicos. De ahí que no sea novedad que los partidos políticos incluso postulen personas candidatas con amplia trayectoria en la administración pública, ya sea local o federal (Kerevel y Bárcena Juárez, 2017). En otras palabras, la designa-



ción recae como una decisión política, más que una decisión que busque ampliar la profesionalización y desempeño de las personas legisladoras, tanto en órganos de dirección como en la integración de comisiones.

Para concluir, la dimensión de formación académica nos permite observar que la mayoría de los legisladores en ambas legislaturas tienen estudios de licenciatura o ingeniería y posgrado. De manera general y desagregado por sexo, en ambas legislaturas son más los hombres con estudios superiores y más las mujeres con nivel de posgrado de maestría. A nivel de doctorado, son más los hombres.

**Gráfica 7.** Formación académica por legislatura



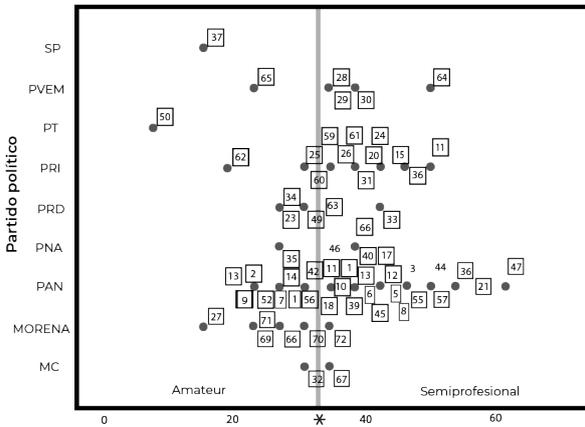
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, las áreas de estudio de los legisladores per-

miten observar en qué área o temas son especialistas, lo que les puede ayudar a trabajar de mejor manera sus iniciativas. En ese sentido, en ambas legislaturas las áreas predominantes fueron las ciencias sociales y humanidades, seguido de las ingeniarías y ciencias básicas y, por último, las ciencias de la salud.

Siguiendo lo planteado y después de haber realizado un análisis por las trayectorias y experiencias de las personas legisladoras, es posible obtener un porcentaje que muestra el nivel de profesionalización. Tomando en consideración la delimitación de porcentajes y la clasificación por tipo de legislador, el Esquema 1 muestra el grado de profesionalización de ambas legislaturas, identificando a cada legislador con un número que va del 1 al 36 para la LXIII legislatura, y del 37 al 72 para la LXIV legislatura.

**Esquema 1.** Índice compuesto de profesionalización legislativa



\*Indica la delimitación entre los porcentajes establecidos para los tipos de legisladores

Fuente: Elaboración propia.



Como se observa, el grueso de las y los legisladores de ambas legislaturas se concentra principalmente en la categoría de semiprofesionales y, en menor medida, en la de amateurs. El índice también permite observar la dispersión de profesionalización legislativa por partido político. De tal suerte, el PAN concentra a la mayoría de sus legisladores como semiprofesionales en ambas legislaturas, y lo mismo el PRI, a pesar de tener una reducción importante de representantes en la LXIV legislatura.

En el caso de Morena, durante la LXIII legislatura tuvo un legislador amateur, y los dos legisladores semiprofesionales que tuvo durante la LXIV legislatura están por encima del porcentaje establecido, que fue a partir del 34% para semiprofesionales.

Existen casos que sobresalen durante la LXIV legislatura, como la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García del PAN, quien tuvo el mayor porcentaje para legisladores semiprofesionales, con un 61.53%, mientras que la Dip. María de Jesús Eunices Reveles Conejo del Partido del Trabajo (PT) obtuvo el porcentaje más bajo para legisladores amateurs con un 7.69%, de acuerdo con el modelo propuesto.

A partir de las cuatro dimensiones de análisis que componen el índice, es notable observar que no todas las personas legisladoras poseen los mismos atributos dentro de la misma dimensión. Así, mientras que algunos tienen amplia trayectoria en el sistema político y es este su principal fuente de profesionalización, otros carecen de manera significativa de trayectoria en alguno de los indicadores; aunque, de alguna manera, lo compensan igualmente con la formación, la experiencia legislativa o la trayectoria en otro cargo. Si bien existen casos como la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García, que cuenta con experiencia legislativa de 3 a 4 legislaturas, ha sido regidora y secretaria de ayuntamiento,

además de dirigente local, todo lo cual la perfecciona como una legisladora semiprofesional; también se observan otros casos donde la trayectoria como secretarios a nivel local y estatal, así como las presidencias dentro de comisiones son predominantes para la profesionalización, lo cual integra perfiles de semiprofesionales con 50% según el modelo; en concreto, se trata de la Dip. Arcelia María González González (PRI), la Dip. Martha Isabel Delgado Zarate (PAN), el Dip. J. de Jesús Oviedo Herrera (PAN) y Miguel Ángel Salim Alle (PAN).

Por otro lado, se observa al Dip. Israel Cabrera Barrón (PVEM), también legislador semiprofesional, quien carece de experiencia legislativa, pero cuya profesionalización se sustituye por la formación (grado de estudios en doctorado) y por su trayectoria en cargos de elección popular, además de haber sido dirigente estatal, secretario a nivel local y presidente de comisión.

Para el caso de los legisladores de Acción Nacional, que se concentran principalmente como legisladores semiprofesionales, no existe mucha variación respecto a la trayectoria política, pero sí en cuanto a la experiencia dentro del legislativo. Y esto es así porque el mapa político de Guanajuato les permite especializarse más dentro de la administración pública y, como segundo plano, al interior del partido.

Recordemos que en Guanajuato el sistema político ha girado en torno a un solo partido político durante los últimos 30 años, lo que facilita al menos dos cuestiones importantes: el acceso a cargos de la administración pública a nivel estatal y local, y el control legislativo.

Para las personas legisladoras de oposición, la profesionalización es variable, pues muy pocos de ellos han tenido la experiencia de ser presidentes municipales o regidores y, al no tener acceso a una posición mayor, el partido político pa-



reciera ser una oportunidad de continuidad con las dirigencias estatales.

### **Conclusiones**

Ciertamente, el estudio de la profesionalización legislativa en México es incipiente y los pocos estudios realizados se han centrado particularmente en el nivel federal. Estudiar la profesionalización legislativa responde a la necesidad de entender por qué las y los legisladores son actores proactivos (o no) en la toma de decisiones, además de actores involucrados como institución política y contrapeso al ejercicio del poder político a partir de su grado de profesionalización. De ahí que sea legítimo el cuestionamiento sobre quiénes son nuestros representantes y cuáles son sus trayectorias.

Los datos que se presentaron muestran un panorama inicial sobre la profesionalización legislativa y sus patrones de continuidad en un congreso local. La diferencia es clara con el Congreso de Estados Unidos, donde la tasa de reelección es alta, en tanto se trata de un proceso de naturaleza lineal donde las personas legisladoras permanecen por varios años en el cargo y luego brincan a un cargo de mayor jerarquía, proceso en el que se encuentra la mayor fuente de profesionalización. En contraste, lo que encontramos en México y en este congreso local que se analizó, es un patrón de carrera distinto y fuentes de profesionalización que difieren, pues los datos muestran que la principal fuente de profesionalización viene dada por la trayectoria política, la carrera legislativa y la formación académica.

En ambas legislaturas, la experiencia legislativa quedó rezagada a una cuarta parte de los integrantes, siendo esta la primera experiencia en el ejercicio para muchos de ellos. Dentro de la trayectoria política, las personas legisladoras

tienen mayor trayectoria en cargos locales, como la regiduría y la presidencia municipal. Dentro de los diferentes institutos políticos, los cargos administrativos u operativos sobresalen. Así pues, observamos que la continuidad dentro del legislativo no parece ser una opción, sino más bien una posibilidad de optar por otro cargo de elección popular.

El análisis de la carrera legislativa, en conjunto con los demás indicadores, permitió observar quiénes son los que ostentan un cargo de jerarquía o dirección dentro de la institución. De manera general, cuenta más la trayectoria política de los legisladores para la presidencia de una comisión, a excepción de los integrantes del PAN, donde, en ambas legislaturas, la mitad de sus integrantes que fueron presidentes de comisión contaban con experiencia legislativa. Sin embargo, no es el caso para la presidencia de la mesa directiva, pues quienes la presidieron no tenían experiencia legislativa, pero sí un gran recorrido por la trayectoria política.

Para concluir, el modelo de análisis para la profesionalización legislativa que aquí se ha propuesto permite avanzar en la comparación con otros congresos locales, de manera que se logre estudiar la forma en que se profesionalizan los legisladores y cuestionarse si se sigue la misma ruta o no. Por ello, las investigaciones que se decanten por esta línea deben tomar otra serie de indicadores que permitan explicar de mejor manera la profesionalización legislativa, como por ejemplo: la reincidencia en comisiones de aquellos legisladores que buscan mantenerse; la propia coincidencia del perfil académico-profesional con la comisión; la conexión electoral que mantienen con sus representados; e, incluso, sería conveniente llevar a cabo una serie de entrevistas que aborden el perfil de las personas legisladoras y su entendimiento sobre la representación política. Todo esto con la fi-



alidad de tener herramientas comparativas y generar un conocimiento de mayor valor.

## Referencias bibliográficas

- Alcántara, M. (2013). De políticos y política: Profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, 21(41), 19-44. <https://doi.org/10.18504/pl2141-019-2013>
- Alcántara Vargas, A. (2017). *La profesionalización legislativa de los Diputados mexicanos en la LXII Legislatura (2012-2015) y su influencia en la producción y éxito legislativo*. Universidad Autónoma de Guerrero. [http://ri.uagro.mx/bitstream/handle/uagro/1405/S\\_TM\\_06234268\\_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ri.uagro.mx/bitstream/handle/uagro/1405/S_TM_06234268_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Báez Carlos, A., y Bárcena Juárez, S. (2021). El retorno a la reelección inmediata en los congresos estatales. En *Los Congresos Locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (pp. 81-119). Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional Electoral.
- Bárcena Juárez, S. (2017). Involucramiento legislativo sin reelección. La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015. *Política y Gobierno*, 24(1), 45-79.
- Bárcena Juárez, S. (2019). La profesionalización de los diputados federales en México. En *La profesionalización de la política* (pp. 111-143). Universidad de Guadalajara.
- Botero, F. (2011). Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 167-187.
- Cabezas Rincón, L. M. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 223-258.
- Calvo, E., y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso Argentino. *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477.
- Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, A. (Ed.). (2013). *Alonso Lujambio Estudios Congresionales*. Cámara de Diputados LXII Legislatura.
- González Tule, L. A. (2016). Representación sustantiva en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(2), 285-315.
- Hibbing, J. R. (1999). Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 149. <https://doi.org/10.2307/440308>

- Kerevel, Y. P., y Bárcena Juárez, S. A. (2017). Democratización y representación política en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 59-83.
- Langston, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México/Electoral Competition and Party Decentralization in Mexico. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 457-486.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato (Decreto número 167)(2016), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*. [https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3338/LOPLEG\\_REF\\_08Dic2021.pdf](https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3338/LOPLEG_REF_08Dic2021.pdf)
- Montaño Reyes, M. (2018). *La evaluación a los políticos: Los legisladores de Italia, España, México y Argentina*. IEEM, Instituto Electoral del Estado de México.
- Patrón Sánchez, F., y Camacho García, M. (2018). La profesionalización legislativa de los diputados federales en México. *De Política*, 6(10), 89-107.
- Patrón Sánchez, F., y Camacho García, Ma. O. (2016). La profesionalización legislativa en entidades federativas en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 9(17), 101-138.
- Ramírez León, L. (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Rendón Arias, I. (2017). *Los efectos de la reelección consecutiva en el comportamiento legislativo. Los congresos locales en México*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Squire, P. (1988). Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 13(1), 65-82. <https://doi.org/10.2307/439945>
- Valencia Escamilla, L. (2010). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. En *El Congreso de la Democracia* (pp. 143-168). Senado de la República LXI Legislatura.
- Valencia Escamilla, L. (2022). Representación y reelección legislativa en México: La elección federal de 2021. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (32) 97-115. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2022.32.79992>
- Visconti, G. (2011). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 91-115. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100005>



## Anexos

### Anexo 1. Identificación de las personas legisladoras y adscripción de grupo parlamentario por legislatura

LXIII legislatura		
Unidad de análisis	Partido político	Nombre
1	PAN	Angélica Casillas Martínez
2	PAN	María del Sagrario Villegas Grimaldo
3	PAN	Éctor Jaime Ramírez Barba
4	PAN	Ricardo Torres Origel
5	PAN	Libia Denisse García Muñoz Ledo
6	PAN	Leticia Villegas Nava
7	PAN	Juan Carlos Muñoz Márquez
8	PAN	Mario Alejandro Navarro Saldaña
9	PAN	Juan José Álvarez Brunel
10	PAN	Guillermo Aguirre Fonseca
11	PRI	Arcelia María González González
12	PAN	Luis Vargas Gutiérrez
13	PAN	Juan Gabriel Villafaña Covarrubias
14	PAN	María Beatriz Hernández Cruz
15	PRI	Jorge Eduardo De la Cruz Nieto
16	PAN	Elvira Paniagua Rodríguez
17	PAN	Araceli Medina Sánchez
18	PAN	Alejandro Flores Razo
19	PAN	Verónica Orozco Gutiérrez
20	PRI	Lorenzo Salvador Chávez Salazar
21	PAN	J. Jesús Oviedo Herrera
22	PAN	Estela Chávez Cerrillo
23	PRD	Isidoro Bazaldúa Lugo
24	PRI	Santiago García López
25	PRI	Irma Leticia González Sánchez

<b>LXIII legislatura</b>		
<b>Unidad de análisis</b>	<b>Partido político</b>	<b>Nombre</b>
26	PRI	Luz Elena Govea López
27	Morena	David Alejandro Landeros
28	PVEM	María Soledas Ledezma Constantino
29	PVEM	Beatriz Manrique Guevara
30	PVEM	Juan Antonio Méndez Rodríguez
31	PRI	Rigoberto Paredes Villagómez
32	MC	Eduardo Ramírez Granja
33	PRD	Jesús Gerardo Silva Campos
34	PRD	María Alejandra Torres Novoa
35	PNA	Alejandro Trejo Ávila
36	PRI	María Guadalupe Velázquez Díaz

<b>LXIV legislatura</b>		
<b>Unidad de análisis</b>	<b>Partido político</b>	<b>Nombre</b>
37	SP*	Angélica Paola Yáñez González
38	PAN	Armando Rangel Hernández
39	PAN	Alejandra Gutiérrez Campos
40	PAN	José Guadalupe Vera Hernández
41	PAN	Líbia Denisse García Muñoz Ledo
42	PAN	Laura Cristina Márquez Alcalá
43	PAN	Rolando Fortino Alcántar Rojas
44	PAN	Martha Isabel Delgado Zárate
45	PAN	Katya Cristina Soto Escamilla
46	PAN	Noemí Márquez Márquez
47	PAN	Lorena del Carmen Alfaro García
48	PAN	Víctor Manuel Zanella
49	PRD	Isidoro Bazaldúa Lugo
50	PT	María de Jesús Eunices Reveles Conejo



LXIV legislatura		
Unidad de análisis	Partido político	Nombre
51	PAN	Paulo Bañuelos Rosales
52	PAN	Emma Tovar Tapia
53	PAN	Juan Antonio Acosta Cano
54	PAN	Jéssica Cabal Ceballos
55	PAN	J. Jesús Oviedo Herrera
56	PAN	Germán Cervantes Vega
57	PAN	Miguel Ángel Salim Alle
58	PAN	Luis Antonio Magdaleno Gordillo
59	PRI	Celeste Gómez Fragoso
60	PRI	Ma. Guadalupe Guerrero Moreno
61	PRI	Héctor Hugo Valera Flores
62	PRI	José Huerta Aboytes
63	PRD	Claudia Silva Campos
64	PVEM	Israel Cabrera Barrón
65	PVEM	Vanessa Sánchez Cordero
66	PNA	Juan Elías Chávez
67	MC	Jaime Hernández Centeno
68	Morena	Ernesto Alejandro Beto Gallardo
69	Morena	Raúl Humberto Márquez Albo
70	Morena	María Magdalena Rosales Cruz
71	Morena	Ma. Carmen Vaca González
72	Morena	Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante

Fuente: Elaboración propia con información de la página oficial del Congreso del Estado de Guanajuato. \* Sin partido.

### **Declaración de no conflicto de intereses**

Quien presenta el trabajo, Marco Antonio Pérez Moreno, hago constar que no tengo ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.





# Marco teórico para el estudio de la violencia política contra las mujeres en México: aplicación al análisis de sentencias

*Theoretical Framework for Studying Political Violence Against Women in Mexico: Application to Sentence Analysis*

**Stephanie Torres Gómez**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México)

<https://orcid.org/0000-0001-8747-2438> | [stephanie.tsgz@gmail.com](mailto:stephanie.tsgz@gmail.com)

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.a5/10>

Recibido: 29 de junio de 2024

Aceptado: 8 de agosto de 2024



## Resumen

El concepto de *Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género* se introduce como una de las problemáticas político-electorales del contexto mexicano, consecuencia de la implementación de las acciones afirmativas. A partir de su identificación, ha sido conceptualizado mediante la integración de diferentes formas de violencia. Sin embargo, el concepto incluye categorías que aluden a crímenes de orden electoral



y penal. Esta conjunción de elementos dificulta su identificación, haciendo que las instituciones de impartición de justicia electoral sean insuficientes para sancionar este tipo de prácticas. Es así como alcanza relevancia la revisión de literatura sobre violencia, violencia contra las mujeres, violencia política y electoral, y violencia política contra las mujeres en razón de género, así como la teoría política feminista que actúa como eje transversal, el cual permite dar un seguimiento teórico sistemático a partir del concepto *anclaje de dominación*, dando lugar a la subordinación que lleva a conceptos como la *exclusión*, la *desigualdad* y la *violencia contra las mujeres* en todas sus configuraciones. La revisión de la literatura permite identificar las diferentes acciones, momentos, espacios y sujetos que ejercen violencia política contra las mujeres, elementos que se incluyen en la elaboración de un libro de códigos para el análisis de contenido de las sentencias en esta materia. En este trabajo se exponen los resultados del análisis de los datos generales de las sentencias, con el objetivo de proporcionar un entendimiento preliminar del comportamiento de las autoridades en la identificación y sanción de este tipo de violencia.

**Palabras clave:** violencia política de género, fundamentos teóricos, análisis cualitativo, jurisprudencia electoral, igualdad de género, conceptualización

### **Abstract**

This paper investigates *political violence against women* as a pressing issue within the Mexican political and electoral landscape. This problem has emerged following the implementation of gender quotas, which aim to increase female representation. The concept encompasses various forms of violence. However, its current definition includes categories



related to both electoral offenses and criminal acts. This conflation of elements makes identifying instances challenging, rendering existing electoral justice institutions inadequate for addressing them. Therefore, a comprehensive literature review becomes crucial. This review includes violence in general, violence against women, political and electoral violence and political violence against women specifically. Feminist political theory serves as a foundational framework, offering a systematic theoretical approach anchored in the concept of domination. This concept explores how power imbalances lead to subordination, ultimately manifesting as *exclusion*, *inequality*, and all forms of *violence against women*. The literature review helps identify various factors as the different actions that constitute political violence against women, the times and spaces when it occurs, the perpetrators of this violence, this information informs the creation of a codebook for analyzing the content of judicial rulings related to political violence against women. Finally, the paper presents the results of analyzing general data from these rulings, aiming to provide an initial insight of how authorities identify and punish this type of violence.

**Keywords:** gender-based political violence, theoretical foundations, qualitative analysis, electoral jurisprudence, gender equality, conceptualization

### **Introducción**

El concepto *Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género* (VPcMRG) se introduce como una de las problemáticas político-electorales del contexto mexicano, consecuencia de la implementación de las acciones afirmativas. Estas acciones se han puesto en marcha en México y América Latina a partir de los esfuerzos reflejados en la Convención

sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (1981), las Recomendaciones sobre las Plataformas de Acción de la Conferencia Mundial de Nairobi (1985) y la Conferencia de Beijing (1995), mismas que promueven las cuotas de género. En México, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), en su artículo 5, fracción I, define las acciones afirmativas como: “el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres” (2023, p. 2). Posteriormente, con el Consenso de Quito (2007) y el Consenso de Brasilia (2010) se establece la adopción de la *paridad de género*, entendida como la participación, representación y toma de decisiones en el ámbito político de forma equilibrada entre mujeres y hombres (Instituto Nacional de las Mujeres, 2021), con el objetivo de construir democracias igualitarias (Albaine, 2014).

A partir de la identificación de la VPcMRG, esta ha sido conceptualizada mediante la integración de diferentes formas de violencia, que se muestran en el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (2017) y que se simplifican mediante el violentómetro, publicado por el Instituto Nacional Electoral (INE). Sin embargo, el concepto incluye categorías que aluden a crímenes de orden electoral y penal. Nieto (2017) afirma que este tipo de violencia constituye agravantes como la intimidación o la coacción que deben considerarse en el orden penal. Por su parte, Piscopo (2017) afirma que “en la violencia política contra las mujeres existen algunos actos que son competencia de la justicia electoral, pero otros no, corresponden a la justicia criminal” (p. 77). Es decir:



Lo criminal y lo electoral se confunden. Cualquier acción que limita la carrera política de las mujeres constituye un acto de violencia criminal y corresponde al sistema judicial, pero puesto que se trata de violaciones a los derechos de las mujeres, también intervienen las instituciones electorales. (Piscopo, 2017, p. 86)

Por consiguiente, la conjunción de elementos en la conceptualización de esta forma de violencia dificulta su identificación, haciendo que las instituciones de impartición de justicia electoral sean insuficientes para sancionar este tipo de prácticas. Lo anterior supone que, “conceptualizar la violencia política contra las mujeres como cualquier acción que obstaculiza la capacidad de las mujeres para postularse o ejercer cargos públicos es atractivo conceptualmente, pero genera confusiones en la práctica” (Piscopo, 2016, p. 446). Es importante identificar los determinantes de la VPcMRG porque “de esta manera es posible capturar de una mejor forma el rango completo de comportamientos que buscan alejar a las mujeres de la política” (Krook y Restrepo Sanín, 2016, p. 141).

Es así como alcanza relevancia la revisión de literatura sobre violencia, violencia contra las mujeres, violencia política y electoral, y VPcMRG, así como la teoría política feminista que actúa como eje transversal, mismo que permite dar un seguimiento teórico-sistemático a partir del concepto *anclaje de dominación*, dando lugar a la subordinación que lleva a conceptos como la *exclusión*, la *desigualdad* y la *violencia contra las mujeres* en todas sus configuraciones. Este enfoque teórico facilita la comprensión de los elementos que llevan a la construcción de un concepto claro y preciso que ayude a advertir las diferencias entre la VPcMRG y otros tipos de violencia contra las mujeres.

En principio, la violencia es definida como una circunstancia social polimorfa e incluso universal, a la cual se le atribuye la amplitud de los adjetivos que acompañan al término, resaltando su existencia en todas las sociedades (Nohlen, 2006). La violencia en sí misma desafía la categorización fácil, puesto que “puede ser accidental, pero frecuentemente es intencionada o, al menos, motivada, también puede ser fortuita, pero frecuentemente va dirigida a un objetivo en concreto. Puede infringir la ley o estar legalmente autorizada” (Paletz, 1995, p. 332). Es decir, puede ser todo y nada; legítima o ilegítima; visible o invisible; necesaria o inútil; sin sentido y gratuita o racional y estratégica. En consecuencia, es difícil decir que sabemos qué es exactamente la violencia, debido a que no se puede objetivar y cuantificar, al definir cualquier acto como violento o no (Scheper-Hughes y Bourgois, 2004).

No obstante, la violencia se manifiesta a través de características fundamentales como la dominación, la sujeción, la subordinación y el uso de la fuerza, extendiéndose a la perpetración de violencia contra las mujeres mediante un tratamiento desigual en relación con los hombres. A tal efecto, la *dominación* se entiende como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado, destacando conceptos como el poder y la disciplina, que se basan principalmente en la posibilidad de imponer la propia voluntad y en la obediencia habitual de las masas, respectivamente (Weber, 2002, p. 43). Así, el poderse determina como un instrumento de mando, mientras que el mando debe su existencia al instinto de dominación. Por lo tanto, la violencia es una de las manifestaciones más relevantes del poder, donde su forma extrema es la de todos contra uno y la forma extrema de la violencia es la de uno contra todos (Arendt, 2005). Sin embargo, la violencia y el poder no son iguales, ya que el poder



siempre precisa el número, mientras que la violencia prescinde del número porque descansa en sus instrumentos (p. 57).

Desde la perspectiva de la teoría política feminista, el poder se entiende desde cuatro ópticas que surgen en la segunda ola del feminismo: el poder como recurso, el poder como dominación, el poder como cuidado y el poder como libertad (De la Fuente, 2015). En este sentido, *el poder como recurso* debería ser repartido de forma justa entre los sexos, con especial énfasis en la esfera política y en las políticas públicas. La discusión se enfoca principalmente en que las mujeres carecen del poder sobre los demás, aunque no se identifica a la mujer en una posición de subordinación respecto a otros. Por su parte, *el poder como dominación* se refiere a la subordinación femenina, es decir, el patriarcado como un rasgo común de la esfera privada, específicamente de la institución familiar en donde se refuerza la dominación con el adjetivo patriarcal, produciendo desigualdades complejas (De la Fuente, 2015).

*El poder como cuidado* se desarrolla principalmente en el campo de la ética y la psicología moral, la cual incluye nuevos actores, experiencias y valores en la esfera pública, ya que permite adquirir capacidades para participar en la sociedad o en la política desde una idea de justicia y organización social. *El poder como libertad* alude al empoderamiento cuyas prácticas no alteran el orden económico, social y político. Así, no solo es importante saber decir *no* a las relaciones de dominación de hombres y mujeres, sino también saber decir *sí* a las relaciones políticas libres con los hombres (Jaggar, citado en De la Fuente, 2015).

Este conjunto de conceptos nos lleva a la reflexión dada por Otálora (2017) sobre la violencia contra las mujeres, destacando que:

Los primeros estudios sobre género señalan que las desigualdades entre hombres y mujeres van más allá de las diferencias naturales, más bien, se relacionan con la desigualdad social y política. Justificando la violencia contra la mujer con argumentos tradicionalistas sobre sus capacidades y su posición subordinada, siendo este el símbolo más brutal de la desigualdad en nuestra sociedad mediante el uso de la opresión y la violencia, provocando la falta del desarrollo libre de las mujeres y niñas por el simple hecho de serlo, limitando toda posibilidad de evolución de un Estado de derecho democrático. (Otálora, 2017, p. 147)

Autoras como Bosch-Fiol y Ferrer-Pérez (2019) presentan un modelo piramidal, aplicable a cualquier forma de violencia, que tienen como objetivo comprender por qué los varones ejercen violencia contra la mujer, a partir de cinco niveles:

- 1) El sustrato patriarcal, que se refiere al sexismo, es decir, en donde existe la dominación masculina que legitima la desigualdad de género mediante la estructura social que avala que los hombres tienen más poder y privilegios que las mujeres.
- 2) El proceso de socialización, que hace referencia a la difusión de la ideología patriarcal, obedeciendo a los mandatos de género tradicionales que se asocian con el control, el poder y la dominación masculina.
- 3) Las expectativas de control de los hombres sobre las mujeres, sobre sus vidas, sus cuerpos, su sexualidad, su economía y su independencia.
- 4) Los eventos desencadenantes, que pueden ser de carácter personal, social y políticos-religiosos.



Los primeros contemplan el uso de sustancias, estrés y problemas personales; los de carácter social son las crisis económicas, modificaciones legislativas y cambios de modelo social, y los desencadenantes político-religiosos son los integristas y los gobiernos ultraconservadores.

- 5) La violencia contra las mujeres que actúa como una barrera que restringe, total o parcialmente, el reconocimiento, disfrute y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales.

De modo que la violencia contra las mujeres es concebida desde una perspectiva estructural, la cual se aborda de diferente manera según las corrientes feministas. La *primera ola del feminismo*, o bien, el *feminismo liberal*, enfoca su atención en la desigualdad entre hombres y mujeres como la fuente de la violencia contra la mujer. Su foco principal estuvo puesto en los derechos legales y de voto para las mujeres. La *segunda ola*, o *feminismo social*, se centró en el contexto socioeconómico para entender la subordinación, la dominación y la violencia hacia las mujeres. Mientras que la *tercera ola*, es decir, el *feminismo radical*, concibe la dominación patriarcal desde la apropiación de la sexualidad y del cuerpo como factores que originan la violencia contra la mujer (Varela, 2020).

Como parte de la segunda ola del feminismo, es posible identificar que la violencia sexual es parte de la violencia contra las mujeres, en la que se considera que el acoso sexual tiene que ver con una relación horizontal; es decir, no existe una relación de subordinación. El hostigamiento sexual, por otro lado, se relaciona con la violencia de carácter jerárquico (relación vertical) en la que sí se reconoce la relación de dominación y subordinación. Asimismo, se pueden sumar los conceptos como el *techo de cristal* y *suelo pegajoso* a

la demanda de igualdad laboral, ya que el primero hace referencia a una barrera invisible que obstaculiza e impide a las mujeres calificadas alcanzar posiciones de poder dentro de las organizaciones, debido a prejuicios y estereotipos (Camarena y Saavedra, 2018), en tanto que el segundo refleja los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en tanto “se ven adheridas al ocupar sistemáticamente puestos inferiores, de baja responsabilidad y, por tanto, de menor salario” (Camarena y Saavedra, 2018, p. 317).

Los conceptos de violencia, poder, dominación y subordinación relacionados con la teoría política feminista ofrecen un panorama amplio para comprender acciones de discriminación y las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres en diversos espacios, ya sean privados o públicos, donde buscan incidir o tener algún tipo de presencia. Tal es el caso del ámbito político-electoral, que tiene rasgos combativos y agresivos relacionados principalmente con la masculinidad y no con la feminidad, motivo por el cual “la violencia aumenta el compromiso político entre los hombres y lo reduce entre las mujeres” (Hadzic y Tavits, 2019, p. 1), es decir, provoca que en las mujeres disminuya el deseo de participar en la política. Por tal razón, es pertinente definir la violencia política y electoral para posteriormente definir la VPcMRG y las acciones u omisiones que hacen que su conceptualización genere confusión en la práctica.

En este sentido, Meza (2021) plantea la siguiente pregunta para identificar acciones que constituyen violencia política:

¿Cuándo o a partir de qué la violencia se transforma en un hecho político? La respuesta es que la violencia política



tiene lugar cuando los elementos de dominación de una voluntad por otra ocurren en el marco de una serie de relaciones de poder y autoridad, pero también dentro de un contexto político y una coyuntura específica. (p. 41)

Por lo tanto, la violencia política comprende “un acto de fuerza, intimidación o amenaza, que tiene la finalidad de obtener el dominio sobre una persona o grupo, sus actos o propiedades en contra de su voluntad y en beneficio principal de quien los ejecuta” (Solano y Jiménez, 2013, p. 322). También se expresa mediante actos persuasivos, haciendo uso de la disuasión, división e individualización, rompiendo el tejido colectivo y social (Aguilera, 2002). Además, frecuentemente “surge de grupos organizados que pueden estar en el poder o no y que tiene como propósito el debilitamiento de los adversarios para actuar con eficacia” (Chavarría y Espinosa, 2019, p. 131). Barreto y Borja (2007) explican sus causas desde la perspectiva de la psicología social, resaltando que “la violencia política es un medio para dominar a otros y establecer o preservar determinado orden social. Esta constante relación entre poder y violencia hace que sea un tema complejo con consecuencias sociales, políticas y psicológicas” (p. 110). Los procesos de legitimación y deslegitimación juegan un papel importante para explicar el manteamiento de la violencia política, pues mientras un grupo o una persona es deslegitimada, se legitima el uso de la violencia contra este grupo o persona.

Las manifestaciones del fenómeno suelen darse en coyunturas electorales, sobre todo en el ámbito local, donde hay aspiraciones a un puesto de elección popular, y se configuran de las siguientes formas: 1) partidistas y electorales; 2) de gobernantes hacia candidatos; 3) hacia los opo-

sitores; 4) contra las mujeres en razón de género y 5) de la población hacia los candidatos o candidatas (Meza, 2021). Sumado a esto, interviene el crimen organizado y otros actores que quieren incidir en la política, en específico en los procesos electorales. Frecuentemente, estos grupos tienen el apoyo de autoridades o grupos policíacos para obtener beneficios, no solo económicos sino también políticos, por lo que pueden emplear tácticas para alterar los resultados electorales en favor de algunos candidatos y así impulsarlos a que se conviertan en las próximas autoridades (Meza, 2021, pp. 44-47). Como se aprecia, la violencia política está estrechamente relacionada con el contexto electoral.

De modo que cuando se habla de violencia electoral esta será entendida como “cualquier acto o amenaza, fortuita o deliberada, para intimidar, hacer daño físico, chantajear o abusar de las y los votantes, candidatos y otras partes interesadas con el propósito de retrasar o influir en un proceso electoral” (Krook y Restrepo, 2016, p. 137). En consecuencia, la violencia es vista como una estrategia usada por diversos actores, tanto estatales como no estatales, para influir en el curso y resultados de los comicios; puede suceder en cualquier momento del ciclo electoral y es considerada multidimensional porque no solo involucra a personas, sino también propiedades, instituciones e infraestructura (Birch, Daxecker y Høglund, 2020).

Algunos actos de violencia electoral también son actos de violencia contra las mujeres, aunque es importante mencionar que este tipo no se comete aquí por el género de la víctima, pues afecta a mujeres y a hombres, aunque de forma diferente. En este sentido, Bardall (2013) define la violencia contra las mujeres en las elecciones como “cualquier acto aleatorio o conspiratorio para desanimar, reprimir



o impedir que las mujeres ejerzan sus derechos electorales, esto incluye la participación de las mujeres como votantes, candidatas, militantes, trabajadoras electorales, observadoras, periodistas o funcionarias públicas” (p. 1). Algunas investigaciones han encontrado que las mujeres experimentan solo un tercio de los ataques físicos directos, pero tienen tres veces más probabilidades de sufrir violencia psicológica, debido a que los agresores apelan a la vulnerabilidad única de las mujeres, basada en la moralidad, en tanto están expuestas a críticas sexualizadas que tiene costos sociales mayores respecto de los hombres (Bardall, 2013).

Con base en lo anterior, es posible relacionar las motivaciones y las diferentes formas de ejercer violencia contra las mujeres, que van desde lo general a lo particular, de lo privado a lo público; ruta que permite llegar al concepto de VPcMRG y examinar la pertinencia de las diferentes formas de violencia que la componen, con el objetivo de identificar los determinantes para contribuir a la construcción de un concepto clave y preciso en el contexto del sistema político mexicano. Para ello, será importante mencionar la definición y las formas en las que se ejerce.

Cerva (2014) afirma que los orígenes de la VPcMRG se encuentran en la relación desigual de poder entre hombres y mujeres en el espacio público-político, exclusivo de varones y que naturaliza la exclusión de las mujeres. En cambio, Varela (2012) considera que este tipo de violencia es producto de una condición de discriminación que se da desde una diferencia en el acceso a la educación y al ámbito laboral, hasta verse reflejado en la designación de curules, ignorando el rol de ciudadanas de las mujeres. De tal manera, la violencia política “representa uno de los ataques frontales a la dignidad humana de las mujeres al disminuir sus oportuni-

dades de participación y denigran su papel en la conformación del Estado” (López, 2020, p. 3). Por lo tanto, se puede considerar como “un tipo específico que cabe dentro del fenómeno más amplio de la violencia contra la mujer” (Otalora, 2017, p. 146). The National Democratic Institute (NDI) asegura que “la violencia contra las mujeres en política no se limita a ninguna parte del mundo, aunque dependiendo de los contextos políticos, sociales, económicos y culturales específicos, las formas y la intensidad de la violencia pueden variar” (2021, p. 10).

En México, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia considera que la VPcMRG es:

Toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella. (Art. 20 Bis)

En estudios recientes se ha analizado el concepto y se reconocen acciones como las violencias simbólica y psicológica, y el acoso (Cerva, 2014). También se considera el clientelismo, la corrupción, la intimidación y el uso de la coerción física como una manifestación de la oposición patriarcal al acceso de las mujeres a puestos de poder político



(Piscopo, 2016). Así pues, Archenti y Albaine (2013) agregan actos como “obligar a las mujeres elegidas a renunciar a su bancada, la prohibición a expresarse, la difamación, el acoso por parte de los medios de comunicación, insultos, calumnias, violencia sexual, agresión física, dominación económica en el plano político y la persecución” (p. 207). Autoras como Krook y Restrepo (2016) distinguen diferentes formas de violencia según el contexto. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, el fenómeno descrito toma forma de abuso físico y psicológico. Ecuador contempla esas formas de violencia e incluye la violencia verbal. Y, en el caso mexicano, se considera la violencia física, psicológica y sexual. Estos actos cuentan además con características propias de los delitos de odio, creando una sensación de vulnerabilidad en sus víctimas (Iganski, 2001).

Debido a las características mencionadas, Piscopo considera que se “subsume la violencia electoral y política en la violencia contra la mujer en política” (2016, p. 444). De la misma forma, las activistas, mujeres políticas y feministas en América Latina han emprendido estrategias para encuadrar esta violencia como una violación de los principios democráticos, siendo entonces una norma menos controvertida, y no como un problema de derechos, lo que justifica la adopción de leyes electorales para su erradicación (Restrepo, 2020). Ante este escenario, la recomendación de Krook (2015) es que “la existencia de diversas formas de violencia [...] sugiere la necesidad de enfoques multidimensionales para destacar, abordar y dismantelar la resistencia continua a la inclusión política de las mujeres” (p. 14).

Mediante la revisión de la literatura, es posible identificar las diferentes acciones, momentos, espacios y sujetos que ejercen VPcMRG elementos que se incluyen en la ela-

boración de un libro de códigos para el análisis de contenido de las sentencias en esta materia. Esta estrategia busca comprender cómo las mujeres políticas y las autoridades electorales entienden, aceptan y sancionan este tipo de violencia. Para ello, se recolectó un corpus de 168 sentencias, del año 2016 al 2021. Los datos obtenidos del análisis de contenido abarcan desde lo general hasta lo particular, haciendo énfasis en los tipos de violencia, el ámbito, la identificación de momentos y espacios, y los sujetos infractores. Los datos presentados en este trabajo tienen el propósito de visibilizar cómo las instituciones electorales de impartición de justicia interpretan la VPcMRG y cómo utilizan los recursos legales para sancionar a quienes obstaculizan el goce y reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres políticas. Este es un primer ejercicio para aproximarse a los determinantes que clarifiquen y precisen el concepto en la práctica, garantizando así los derechos de las mujeres en el ámbito político.

## **1. Método**

La estrategia metodológica del presente estudio consiste en realizar un análisis de contenido para identificar elementos que las instituciones de impartición de justicia electoral reconocen como VPcMRG y que sirven como fundamento para sancionar y garantizar los derechos político-electorales de este sector, así como seleccionar los tipos de violencia, momentos y espacios que deben ser considerados para contribuir a la construcción de un concepto claro y preciso. Los documentos analizados son sentencias en la materia, mismas que fueron recabadas mediante los portales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y del Registro Nacional de Personas Sancionadas (RNPS). El



corpus está formado por 168 sentencias que van del año 2016, en el que se publica por primera vez el protocolo y se marca la ruta de denuncia, al 2021, en el que se celebran elecciones federales, locales y extraordinarias. Con esta información se realizó un estudio con enfoque mixto y de carácter transversal.

El análisis de contenido de las sentencias se realizó con un libro de códigos que fue elaborado mediante la revisión de la literatura y un ensayo previo, para así considerar los elementos potencialmente significativos en la construcción del concepto.

Este documento se divide en tres partes. En la primera se solicitan los datos de identificación de las sentencias como: el estado o municipio, fecha de resolución, número de expediente, órgano resolutor, sanción, resolución penal y la permanencia en el RNPS, si fuera el caso. En la segunda parte se concentran los datos relativos a los momentos y espacios, el ámbito en que se da la agresión y los sujetos infractores. En la tercera parte se encuentran los encuadres que obedecen a los ocho tipos de violencia que considera la VPcMRG.

La codificación de las sentencias se realizó con el software Atlas.ti v.7, herramienta de análisis de datos cualitativos y métodos mixtos, en el que se ingresaron las categorías y códigos ya mencionados. Simultáneamente, se construyó una base de datos en Excel, que sigue la misma lógica del libro de códigos, la cual fue procesada en el software estadístico SPSS v. 18 para realizar el análisis cuantitativo. También, se realizó el estudio de fiabilidad con el índice de kappa, eliminando la concordancia por azar, mismo que arrojó un valor de K de 0.83, aludiendo a un nivel de concordancia que no es absoluta, pero sí considerada como muy buena. Para

realizar este estudio fue necesario que una segunda observadora codificara 50 de las 168 sentencias, dejando ver que el libro de códigos fue realizado de una forma específica y clara para identificar los elementos en las sentencias.

En este texto se exponen los resultados del análisis de los datos generales de las sentencias, resultados que permiten conocer cuáles entidades federativas concentran mayor número de sentencias, cuántas manifiestan la existencia de VPcMRG, cómo clasifican las infracciones y si inscribieron en el RNPS a los sujetos infractores. El objetivo es proporcionar un entendimiento preliminar del comportamiento de las autoridades en la identificación y sanción de este tipo de violencia.

## **2. Análisis de resultados**

La primera parte del libro de códigos sobre VPcMRG tiene la finalidad de concentrar información general de las sentencias en la materia, lo que permite observar cuáles son los estados que han atendido denuncias sobre este tipo de violencia, cuántas sentencias se han generado, en cuántas su resolución penal reconoce VPcMRG y en cuántas se establece como sanción la inscripción y permanencia en el RNPS.

Conviene subrayar que el RNPS por VPcMRG es un instrumento creado el 7 de septiembre del 2020 para fortalecer la política de prevención de violencia hacia las mujeres y facilitar el análisis de los requisitos de elegibilidad para las autoridades competentes, así como generar condiciones para prevenir futuros daños (INE, 2021).

Un estudio que permite entender el comportamiento de los estados ante las denuncias por VPcMRG es el de López (2017), que crea tres niveles para identificar el avance de los



estados en la materia. En el nivel alto se encuentran aquellos estados que modificaron la Constitución, la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, la Ley Electoral y/o el Código Penal, es decir, que integraron el término en los tres ordenamientos. Dichos estados son: Ciudad de México, Chihuahua, Colima y Oaxaca.

El nivel intermedio considera estados que han integrado el término en dos ordenamientos de carácter local. Los estados son: Campeche, Coahuila, Jalisco, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Sonora y Estado de México. Mientras que el nivel bajo corresponde a los estados que solo han integrado el término en una de las normas locales, tal es el caso de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Durango, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Querétaro, Veracruz y Zacatecas. En el estudio, realizado en el 2017, los estados de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo y Puebla no contemplaban aún la VPcMRG en sus normas.

Recientemente, el 29 de julio del 2020, el estado de Puebla reformó la Constitución Local, la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado. El estado de Hidalgo reforma la Constitución Local, Ley de Atención, Asistencia y Protección a Víctimas de Delitos y Violaciones a Derechos Humanos del Estado de Hidalgo y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Hidalgo. Ambos se convirtieron así en estados de alto nivel en el avance estatal en la materia. Asimismo, el estado de Guerrero (en abril del 2020), y Guanajuato, reformaron diversos ordenamientos jurídicos para instruir el reconocimiento, conceptualización y sanción de la VPcMRG.

## 2.1 Generalidades sobre las Sentencias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres

En la Tabla 1 se observa que, de los 32 estados de la república mexicana, 26 han elaborado sentencias mediante los Tribunales Electorales de los estados. Entre los estados que concentran más sentencias se encuentra Veracruz, con 28 procesos, cuya resolución penal apuntó a la existencia de VPcMRG y de los cuales en 24 se estableció como sanción la inscripción de los sujetos infractores en el Registro Nacional y/o Local de Personas Sancionadas<sup>1</sup>. En segundo lugar, se encuentra el estado de Oaxaca, con 21 procesos, de los cuales 20 señalan la presencia de VPcMRG y solo 12 inscribieron en el Registro Nacional y/o Local de Personas Sancionadas a los sujetos infractores<sup>2</sup>.

**Tabla 1.** Generalidades sobre las sentencias en materia de violencia política contra las mujeres (VPM)

No.	Estado	No. Sentencias (f)	Existencia de VPM	Permanencia RNPS	Fecha de Resolución
1	Baja California	4	4	3	2021
2	Baja California Sur	3	3	2	2021
3	Campeche	3	3	2	2021

<sup>1</sup> Es importante destacar que las sentencias referidas se desarrollaron durante el año 2021.

<sup>2</sup> El periodo de tiempo en el que se llevaron a cabo estas sentencias es más amplio, pues comprende los años 2016, 2017, 2020 y 2021.



No.	Estado	No. Sentencias (f)	Existencia de vpm	Permanencia RNPS	Fecha de Resolución
4	Chiapas	9	9	6	2018, 2020 y 2021
5	Ciudad de México	48	25	9	2016-2021
6	Coahuila	2	1	1	2017 y 2021
7	Colima	1	1	1	2021
8	Estado de México	2	2	2	2021
9	Guanajuato	5	5	3	2021-2022
10	Guerrero	1	1	1	2021
11	Hidalgo	3	3	1	2021-2022
12	Jalisco	3	3	1	2021
13	Michoacán	1	1	1	2021
14	Morelos	1	1	1	2021
15	Nayarit	3	3	3	2021-2022
16	Nuevo León	3	3	3	2021
17	Oaxaca	21	20	12	2016-2017 y 2020-2021

No.	Estado	No. Sentencias (f)	Existencia de vpm	Permanencia RNPS	Fecha de Resolución
18	Puebla	5	5	3	2016 y 2021
19	Querétaro	4	4	4	2020-2021
20	Quintana Roo	6	6	5	2019- 2021
21	San Luis Potosí	1	1	1	2021
22	Sonora	2	2	2	2021
23	Tabasco	5	5	3	2020-2021
24	Tamaulipas	2	2	1	2021
25	Veracruz	28	28	24	2021
26	Yucatán	2	2	2	2021
	<b>TOTAL</b>	<b>168</b> <b>(100%)</b>	<b>143</b> <b>(85%)</b>	<b>97</b> <b>(68%)</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en la codificación a las sentencias en materia de violencia política contra las mujeres en el periodo 2016-2021.

La Ciudad de México, por su parte, integra 48 sentencias. Este caso concentra particularidades relacionadas con las decisiones de codificación, pues las sentencias tuvieron verificativo en la Ciudad de México, pero corresponden a casos de otros estados. Esto está relacionado con el medio de impugnación, así como con el órgano resolutor, la Sala Regional de la Ciudad de México y la



Sala Regional Especializada, ya que en algunos casos las impugnaciones de los estados se remitieron a estos órganos.

A continuación, en la Tabla 2, se observa que son 12 los casos que refieren exclusivamente al territorio que comprende la Ciudad de México. Destacan alcaldías como las de Azcapotzalco, Coyoacán, Iztacalco y Milpa Alta, donde los órganos resolutores son el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En ocho casos se aprecia la existencia de VPcMRG y en cuatro se advierte que no hay inscripción al RNPS, ya que se realizaron antes de la creación de este registro.

**Tabla 2.** Sentencias realizadas en la Ciudad de México que concentran otros estados

Estado	No. Sentencias (f)	Existencia de VPM	Permanencia RNPS	Fecha de Resolución
Aguascalientes	1	0	0	2016
Chiapas	1	1	0	2016
Ciudad de México	12	8	4	2018, 2020 y 2021
Coahuila	3	2	0	2017 y 2019
Estado de México	2	1	0	2017
Guanajuato	1	0	0	2018

Estado	No. Sentencias (f)	Existencia de VPM	Permanencia RNPS	Fecha de Resolución
Guerrero	3	2	1	2016, 2018 y 2021
Hidalgo	2	2	1	2018 y 2021
Morelos	2	1	0	2020 y 2021
Nayarit	2	0	0	2017
Puebla	11	3	0	2016, 2018, 2019
Quintana Roo	2	0	0	2016 y 2019
Sonora	5	4	2	2018, 2019, 2020 y 2021
Tabasco	1	1	1	2021

Fuente: Elaboración propia con base en la codificación a las sentencias en materia de violencia política contra las mujeres en el periodo 2016-2021.

Entre los hallazgos, también se puede apreciar que Puebla cuenta con once sentencias, de las cuales solo tres determinaron la existencia de VPcMRG; el periodo de tiempo hace que estos casos tengan sanciones diferentes a la inscripción al RNPS. Muchos de estos casos mencionan que fueron atendidos previamente por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Por otro lado, los estados con menos procesos son Chiapas y Tabasco, quienes determinaron la existencia de VPcMRG y, por la temporalidad, Tabasco registra una inscripción al RNPS.

El comportamiento que se muestra en la Tabla 2 y que obedece a los casos concentrados en la Ciudad de México, se



puede atribuir al año de las resoluciones, pues recordemos que, según los niveles para identificar el avance de los estados en materia de VPcMRG, en el año 2017 entidades como Guanajuato, Guerrero, Hidalgo y Puebla no contemplaban la VPcMRG en sus diversos ordenamientos jurídicos, lo que revela la falta de capacidad de las instituciones locales para la identificación y sanción de este tipo de violencia; sin embargo, con el paso del tiempo las reformas han contribuido en pro de una vida libre de violencia para las mujeres políticas.

### *2.1.1 Clasificación de las infracciones en las sentencias*

Dentro de las generalidades sobre las sentencias en materia de VPcMRG, se encuentra la clasificación de las infracciones que están estipuladas en los *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, en su capítulo III, artículo 11, inciso a): sobre la permanencia de personas sancionadas en el registro. Allí se reconocen tres niveles de gravedad de los actos constitutivos de este tipo de violencia: 1) leve, 2) ordinaria y 3) especial.

Es decir, “la persona sancionada permanecerá en el registro hasta por tres años si la falta es considerada como leve; hasta cuatro años si fuera considerada como ordinaria, y hasta cinco años si fuera calificada como especial” (INE, 2020, p. 7). En este sentido hay factores que pueden extender la permanencia en el RNPS, cuando la agresión es realizada por: 1) una servidora o servidor público, 2) funcionarios electorales o partidistas, 3) aspirante, precandidatas, precandidatos y candidatas y candidatos y 4) personas que se dediquen a los medios de comunicación. En estos casos aumentará un tercio la permanencia en el registro.

Cuando la violencia se cometa contra una o varias mujeres pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena, afro-mexicana, mujeres mayores, personas de la diversidad sexual, con discapacidad o algún grupo vulnerable, el registro se incrementará en un cincuenta por ciento más con relación a lo estipulado en el artículo 11, inciso a). Para los sujetos infractores reincidentes, su permanencia se puede extender hasta por seis años. Estos elementos deberán ser analizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), considerando el modo, tiempo y lugar de las circunstancias.

Como parte del análisis de las sentencias, fue posible observar que los Tribunales Electorales de los estados, así como los de la federación y las salas regionales, ocupan la clasificación establecida en los lineamientos, pero también hacen uso de términos compuestos. En la siguiente tabla se muestra el número de sentencias que se decantaron por los diferentes tipos de clasificación contenidos en los lineamientos y por aquellos que no se consideran en este documento.

**Tabla 3.** Decisiones sobre la clasificación de las infracciones en las sentencias

Clasificación de la Infracción	No. de Sentencias (f)	Permanencia RNPS		
Especial	1	No hay dato		
Grave	7	6 meses	3 años	4 años
Grave especial	5	4 años	6 años	6 años y 8 meses
Grave ordinaria	45	3 meses a 6 años		



Clasificación de la Infracción	No. de Sentencias (f)	Permanencia RNPS
Gravísima	1	5 años
Leve	32	6 meses a 6 años
Leve especial	1	6 años
Leve ordinaria	1	2 años
Levísima	2	6 meses
Ordinaria	10	4 años a 8 años
<b>Total</b>	<b>105</b>	

Fuente: elaboración propia con base en la codificación a las sentencias en materia de violencia política contra las mujeres en el periodo 2016-2021.

Como se muestra en la Tabla 3, en el corpus analizado de 168 sentencias, existen 105 que hacen uso de la clasificación de la infracción en sus diferentes tipos. Por su parte, la permanencia en el RNPS es muy variada, pues como se aprecia en los lineamientos para su integración, hay agravantes que hacen que la temporalidad se extienda, según sea el caso. Se observa que la inscripción va desde los tres meses, que corresponden a una clasificación *grave ordinaria*, hasta los ocho años, que se ubica en una falta *ordinaria*, reflejando inconsistencias en las sanciones. Se debe tomar en cuenta que el sujeto infractor y su rol en el ámbito público y político es relevante para determinar estos criterios, así como los elementos agravantes que suman temporalidad.

### 3. Discusión

La identificación y sanción de la VPcMRG por parte de las autoridades electorales en México representa un desafío complejo debido a la naturaleza polimorfa de este tipo de violencia. A partir de la revisión de la literatura relativa y las sentencias emitidas entre 2016 y 2021, se ha constatado que este tipo de violencia abarca tanto dimensiones electorales como penales, lo que dificulta su adecuada identificación y sanción.

#### *3.1 Interpretación de resultados*

Los resultados reflejan una comprensión parcial del fenómeno de la VPcMRG, evidenciada por la selección de datos que, desde una perspectiva general, destaca la complejidad de su definición. La violencia, siendo una circunstancia social polimorfa y universal (Nohlen, 2006), desafía una categorización fácil, lo que complica la tarea de las autoridades electorales para identificar y sancionar adecuadamente estos actos. Esta dificultad se agrava al considerar que la violencia puede ser accidental o intencionada, legítima o ilegítima, visible o invisible, necesaria o inútil (Paletz, 1995).

La teoría política feminista, que aborda conceptos de dominación, poder y subordinación, es crucial para entender cómo estas dinámicas se reproducen en el ámbito político. La dominación, entendida como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado (Weber, 2002), y el poder, determinado como un instrumento de mando (Arendt, 2005), explican cómo la violencia se convierte en una herramienta para mantener la subordinación de las mujeres en la política. Además, se observó que la VPcMRG es, en muchos casos, una extensión de la violencia estructural de género que permea todos los ámbitos de la sociedad (Galtug, 1990).



El número de sentencias emitidas en el periodo seleccionado indica que las “desigualdades entre hombres y mujeres van más allá de las diferencias naturales, más bien, se relacionan con la desigualdad social y política [...] limitando toda posibilidad de evolución de un Estado de derecho democrático” (Otálora, 2017, p. 147). Como es posible observar en los resultados del estudio, el 85% de las sentencias resolvió a favor de las denunciantes, contexto que se contrapone a la afirmación de Hadzic y Tavits (2019), quienes sostienen que “la violencia aumenta el compromiso político entre los hombres y lo reduce entre las mujeres” (p. 1). Por tanto, un acto de denuncia es un acto de resistencia.

Dentro del 85% de las sentencias que determinaron la existencia de VPcMRG, se observan inconsistencias en la clasificación de las infracciones y en la variación sobre la permanencia en el RNPS, aun cuando la información se encuentra detallada en los *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del RNPS*. Lo que hace que la pregunta “¿Cuándo o a partir de qué la violencia se transforma en un hecho político?” (Meza, 2021, p. 41) cobre relevancia, no solo desde la visión general de violencia política, sino para identificar acciones que constituyen VPcMRG, enfatizando su presencia en el contexto político y coyunturas electorales (Meza, 2021). La presencia de inconsistencias en la clasificación de infracciones y en la permanencia de casos en el RNPS de las sentencias que reconocen la VPcMRG subraya la necesidad de una revisión más rigurosa de las normas y prácticas actuales, resaltando la importancia de una definición más precisa y contextualizada de esta forma de violencia.

### *3.2 Respuesta estatal ante las denuncias*

Como se mencionó anteriormente, 26 entidades federativas han recibido y resuelto sentencias relacionadas con VPcMRG, destacándose estados como la Ciudad de México, Veracruz y Oaxaca. Según el análisis de López (2017) sobre el progreso estatal en este ámbito, la Ciudad de México lidera con 48 sentencias, de las cuales 25 identifican VPcMRG y solo nueve han inscrito a los infractores en el RNPS. En cuanto a Oaxaca, también en nivel alto, cuenta con 21 sentencias entre los años 2016 al 2021, de las cuales 20 confirman la presencia de violencia y 12 resultan en inscripciones en el RNPS. Por otro lado, Chihuahua y Colima también se encuentran en un nivel alto de avance estatal en la materia, aunque carecen de sentencias significativas. Chihuahua no tiene sentencias, mientras que Colima solo cuenta con una que ha sido resuelta e inscrita en el RNPS. Esto sugiere que pertenecer a este nivel no garantiza necesariamente la identificación y sanción de la VPcMRG, y que el número de sentencias no refleja esta situación.

Estados como Campeche, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala, que se ubican en un nivel intermedio de avance estatal, registran, en su mayoría, pocas sentencias. Sin embargo, muchas de estas identifican acciones que constituyen VPcMRG y muestran un número considerable de inscripciones en el RNPS.

En contraste, Veracruz se sitúa en un nivel bajo de avance; no obstante, se evidencia la presencia de VPcMRG en las 28 sentencias recibidas en 2021, y en 24 de ellas ha inscrito a los infractores en el RNPS. Por otro lado, estados en nivel bajo de avance, como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Durango, Michoacán, Nuevo León,



Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Querétaro y Zacatecas, muestran un comportamiento similar al de los estados del segundo nivel de avance.

Las razones mencionadas anteriormente muestran que la escala de avance estatal es una herramienta crucial en el ámbito jurídico para entender cómo los estados reconocen la VPcMRG y están dispuestos a establecer mecanismos que faciliten su identificación y sanción. Sin embargo, esta escala no proporciona una visión completa de cómo los tribunales estatales y federales toman decisiones en esta materia.

### 3.3 *Extensión de la temporalidad en la inscripción del RNPS*

La Tabla 3 presenta la clasificación de las infracciones y su relación con la inscripción y permanencia en el RNPS, destacando diversos criterios que agravan y, por lo tanto, extienden la duración de la permanencia. Por este motivo, a continuación, se expone brevemente los casos que representan los extremos opuestos en esta clasificación.

- 1) La inscripción al RNPS por tres meses corresponde a tres sentencias (con número de expediente PES-30/2021, PES-357/2021 y PES-309/202) que se llevan a cabo en el estado de Nuevo León, en donde el órgano resolutor es el Tribunal Electoral de esa misma entidad. En estos casos, los niveles de gravedad corresponden a *grave ordinaria*. Se aprecia que la violencia que se comete contra las mujeres es semiótica, es decir, consiste en divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en funciones, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades

para la política, con base en estereotipos de género; los medios para perpetrar este tipo de violencia fueron Facebook y Twitter. Los sujetos infractores son los concesionarios de radio y televisión, periodistas e *influencers*, y los y las ciudadanas, o cualquier persona física o moral. También se imponen multas que van de los \$4,481 (00/100 M.N.) a los \$8,962 (00/100 M.N.), así como retirar las publicaciones agraviantes de las redes sociales, disculpas públicas en estos mismos medios y, en algunos casos, cursos o talleres sobre derechos humanos y VPcMRG.

- 2) La inscripción de ocho años corresponde a la sentencia que se atendió previamente por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (No. de Expediente JDCI/18/2021), ya que los hechos se dieron en el municipio de Magdalena de Apasco; así pues, el órgano resolutor es la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Tercera Circunscripción Electoral Federal en el Estado Xalapa, Veracruz (No. de Expediente: SX-JDC-945/2020), quien revoca la sentencia del tribunal y determina la existencia de actos que constituyen VPcMRG, con un nivel de gravedad *ordinario*. El sujeto infractor es el presidente municipal, quien realizó los agravios de omisión de convocar a la persona agraviada a las sesiones ordinarias y/o extraordinarias, así como la obstrucción del cargo que le fue conferido. Esta situación se agrava al ser la víctima una mujer que pertenece a una comunidad indígena. Por la primera acción se establecen seis años en el RNPS, en tanto que por dirigir la acción a una mujer indígena se agregan dos años más, también se considera que el sujeto infractor



es un servidor público, dando como resultado una permanencia de ocho años.

En estos dos casos, se observa que la permanencia en el RNPS depende del criterio de los miembros del Tribunal Electoral Local y/o Federal, así como de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, con base en los lineamientos que determinan la temporalidad de la inscripción. También se consideran otras sanciones, que pueden variar desde una disculpa pública hasta multas monetarias, considerando el tipo de violencia y el medio por el cual se ejerció. El rol del sujeto infractor en el ámbito público y político es crucial para establecer estos criterios, justificando así permanencias que van desde los tres meses hasta los ocho años, excediendo la temporalidad máxima de permanencia establecida por los lineamientos, que es de seis años.

Como reflexión, el análisis de los datos generales de las sentencias sugiere que se han logrado avances en el reconocimiento de la VPcMRG, aunque persisten importantes desafíos para su efectiva identificación y sanción. La discordancia en elementos para garantizar la sanción de conductas que obstaculizan el goce y reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres hace fundamental que las autoridades electorales reciban capacitación continua y que se fortalezcan los mecanismos de coordinación entre los sistemas de justicia electoral y penal para abordar eficazmente los casos que cruzan ambas jurisdicciones, que les permitan reconocer y diferenciar las diversas formas de VPcMRG.

En este sentido, se recomienda seguir con la observación de Piscopo (2017) quien afirma que “la estrategia de sobrelegislar agudiza la parálisis institucional, porque las autoridades del Estado no tienen claro aún quién se encar-

ga de qué, haciendo que pueda generar más complejidad que claridad” (p. 87). Derivado de lo anterior, es necesario priorizar el análisis de contenido específico de las sentencias para identificar qué tipos de violencia deben considerarse determinantes en el concepto y así proporcionar mayor claridad, evitando confusiones a nivel conceptual, legal y práctico.

### **Conclusiones**

La conceptualización de la VPcMRG en el contexto del sistema político mexicano ha conjugado diferentes tipos de violencia, algunas que pertenecen al orden electoral y otras que pertenecen al orden penal, lo que ha dificultado su correcta identificación en la práctica, por lo que es relevante contribuir a la construcción de un término claro y preciso para garantizar su identificación y sanción y proteger los derechos fundamentales y político-electorales de las mujeres.

Para contribuir a la construcción de un concepto claro, ha sido necesario recurrir a la literatura sobre violencia, violencia de género, violencia política y electoral, y apoyar la revisión de estos conceptos en la teoría política feminista que proporciona un entendimiento profundo sobre las formas y las motivaciones, enmarcadas en un contexto de dominación y subordinación de género.

A partir de esta perspectiva se hace evidente la necesidad de fortalecer mecanismos de prevención, atención y sanción de este tipo de violencia, además de proporcionar elementos para la elaboración de herramientas, como un libro de códigos para el análisis de las sentencias judiciales en materia de VPcMRG, que permita identificar los componentes determinantes.



Por consiguiente, los hallazgos sobre las generalidades del análisis de las sentencias se basan principalmente en tres elementos que son: 1) la resolución sobre la existencia de VPcMRG, 2) la inscripción y por lo tanto la permanencia en el RNPS y 3) el año en la que se llevó a cabo la sentencia. Cabe destacar que, del total de sentencias analizadas, el 85% resolvió a favor de las denunciantes. Este resultado no está relacionado con el nivel de avance estatal identificado por López (2017). No obstante, estas sanciones no siempre incluyen la inscripción y permanencia en el RNPS, ya que solo el 68% de las sentencias dictaminó la inscripción en dicho registro, asegurando que los infractores sean sancionados por actos de VPcMRG.

La inscripción al RNPS se considera a partir de dos factores principales. El primero está relacionado con la decisión del Tribunal Electoral y de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para determinar, según los infractores y sus circunstancias agravantes, si procede la inscripción o alguna otra forma de sanción. El segundo factor se vincula con el año en que se presentó la denuncia. Se debe recordar que, si esta fue antes de septiembre de 2020 y se refiere a eventos ocurridos en 2016, no se contaba en ese entonces con el RNPS como instrumento de prevención.

Esta situación permite observar el progreso legislativo y jurídico en materia de VPcMRG. A partir del análisis de las sentencias, se evidencia la presencia de certezas y también de incertidumbres en la resolución de acciones y comportamientos que constituyen actos de violencia política, los cuales obstaculizan el pleno goce y reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres. Un ejemplo claro de esto son las sentencias inicialmente desestimadas por los tribunales electorales locales, las cuales fueron

eventualmente resueltas de manera favorable en la Sala Regional de la Ciudad de México y la Sala Regional Especializada.

Uno de los avances concretos del concepto se materializó el 20 de marzo de 2020, cuando se incorporó el término VPcMRG en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), así como en las leyes orgánicas de la Fiscalía General de la República (FGR) y del Poder Judicial de la Federación (PJF), y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), conservando su categoría como delito electoral.

### Referencias bibliográficas

- Aguilera Torrado, A. (2002). Implicaciones de la violencia política en la intención de voto y en el comportamiento electoral. *Reflexión Política*, 4(7), 2-13.
- Albaine, L. (2014). Participación política y violencia de género en América Latina. *Pensamiento Americano*, 7(13), 95-112.
- Archenti, N. y Albaine L. (2013). Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador. *Revista Punto Género*, (3), 195-219. <https://doi.org/10.5354/2735-7473.2013.30275>
- Arendt, H. (2005). *Sobre la violencia*. Alianza Editorial.
- Bardall, G. (2013). Gender-Specific Election Violence: The Role of Information and Communication Technologies. *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(3), 60, 1-11. <http://dx.doi.org/10.5334/sta.cs>
- Barreto, I., y Borja, H. (2007). Violencia política: algunas consideraciones desde la psicología social. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 3(1), 109-119.
- Birch, S., Daxecker, U. y Hoglund, K. (2020). Violencia electoral: una introducción. *Journal of Peace Research*, 57, 3-14. <https://doi.org/10.1177/0022343319889657>



- Bosch-Fiol, E. y Ferrer-Perez, V.A. (2019). El Modelo Piramidal: alternativa feminista para analizar la violencia contra las mujeres. *Revista Estudios Feministas*, 27(2), e54189. <https://dx.doi.org/10.1590/1806-9584-2019v27n254189>
- Camarena Adame, M. y Saavedra García, M. (2018). El techo de cristal en México. *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, (47), 312-347.
- Cerva Cerna, D. (2014). Participación Política y Violencia de Género en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 9(222), 117-139.
- Chavarría Rodríguez, M. K., y Espinosa Santiago, O. (2019). Violencia experimentada por los actores políticos en procesos electorales: una aproximación exploratoria. En V.M. Figueras y O. Espinosa (Coords.), *Violencia y gobierno en el México democrático. Experiencias subnacionales, 2007-2018* (pp. 123-148). Instituto Electoral del Estado de México/Centro de Formación y Documentación Electoral.
- De la Fuente Vázquez, M. (2015). Ideas de poder en la teoría feminista. *Revista Española De Ciencia Política*, (39), 173-193. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38504>
- Galtung, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, (27), 3, 291-305.
- Hadzic, D. y Tavits, M. (2019). The Gendered Effects of Violence on Political Engagement. *The Journal of Politics*, 81(2), 676-680. <http://dx.doi.org/10.1086/701764>.
- Iganski, P. (2001), Hate Crimes Hurt More. *American Behavioral Scientist*, 4(4), 626-638.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2020). *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*. Instituto Nacional Electoral. <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1176/20/1>
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2021). *Repositorio Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*. Instituto Nacional Electoral.

- Instituto Nacional de las Mujeres. (2021). *Acciones afirmativas*. Inmujeres. <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/acciones-afirmativas>
- Krook, M. L., y Restrepo Sanín, J. (2016). Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto. *Política y gobierno*, 23(2), 459-490.
- Krook, M. L. (2015). *Tackling violence against women in politics: Towards a global consensus*. National Democratic Institute.
- Krook, M. L., y Restrepo Sanín, J. (2016). Género y violencia en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y gobierno*, 23(1), 127-162.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH)*, Diario Oficial de la Federación [DOF], 29 de diciembre de 2023 (México).
- López Hernández, G. Y. (2017). *Guía de actuación ciudadana del Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género* (p. 22). Instituto Nacional Electoral/ CIPIG, A.C.
- López Sánchez, R. (2020). Situación actual sobre la violencia política de género en México: Estereotipos que dificultan el derecho político de la mujer de acceder a cargos públicos. *Nuevo Derecho*, 16(27), 1-15.
- Meza, R.B. (2021). Violencia política en el proceso electoral 2020-2021 en México: disputa por el poder e injerencia del crimen organizado. *El Cotidiano*, 37(228), 39-50.
- Nieto Castillo, S. (2017). ¿Qué debe tener un buen marco normativo para luchar contra la violencia política? En F. Freidenberg (Ed.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 158-171). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política, Tomo 1 y 2*. Porrúa.
- Otálora Malassis, J. M. (2017). Participación y Violencia Política Contra Las Mujeres en América Latina: Una Evaluación de Marcos y Prácticas. En F. Freidenberg (Ed.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia*



- política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 145-156). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Paletz, D. L. (1995). Los medios de comunicación y la violencia. En A. Muñoz-Alonso y J. I. Rospir (Eds.), *Comunicación Política* (pp. 231-367). Editorial Universitas, S.A.
- Piscopo, J. M. (2016). Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre violencia contra las mujeres en política. *Política y gobierno*, 23(2), 437-458.
- Piscopo, J. M. (2017). Los riesgos de sobrelegislar. Reflexiones acerca de las respuestas institucionales a la violencia política contra las mujeres que hacen política en América Latina. En F. Freidenberg (Ed.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 75-101). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*. (2017). Instituto Nacional Electoral.
- Restrepo Sanín, J. (2020). Criminalizing violence against women in politics: Innovation, diffusion, and transformation. *Politics & Gender*, 1-32. <https://doi.org/10.1017/S1743923X20000173>
- Scheper-Hughes, N., y Bourgois, P. (2004). Introducción: Dar sentido a la violencia. En N. Scheper-Hughes y P. Bourgois (Eds.), *Violence in War and Peace: An Anthology* (pp. 1-32). Blackwell Publishing.
- Solano Ramírez, G. y Jiménez Badillo, M. (2013). Panorama de la violencia en el proceso electoral de Guerrero, 2012. En A. Cazarín, J. Arzuaga y L. E. Medina, *Partidos y elecciones en la disputa nacional* (pp. 321-351). Sociedad Mexicana de Estudios Electorales/Instituto Federal Electoral.
- The National Democratic Institute (NDI). (2021). *#NotTheCost: Stopping violence against women in politics. A renewed call to action*. Washington, DC.
- Varela Guinot, H. M. (2012). Iguales, pero no tanto: El acceso limitado de las mujeres a la esfera pública en México. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 8(16), 39-67.

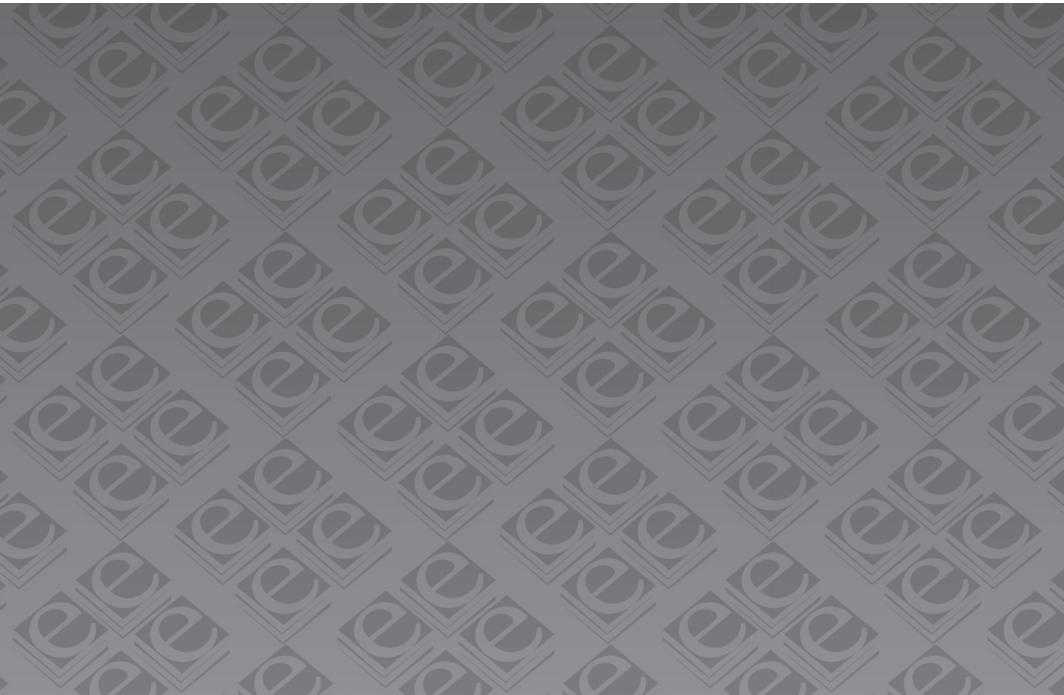
- Varela Guinot, H. M. (2020). Las universidades frente a la violencia de género. El alcance limitado de los mecanismos formales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(238), 49-80. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.238.68301>
- Weber. M (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

**Declaración de no conflicto de intereses**

Quien presenta el trabajo, Stephanie Torres Gómez, hago constar que no tengo ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.



# Ensayos







# La evolución de los debates electorales, su papel e importancia<sup>1</sup>

*The Evolution of Electoral Debates, their Role and Importance*

**Alan Schroeder**

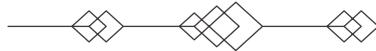
Northeastern University (Estados Unidos de Norteamérica)

<https://orcid.org/0009-0003-0178-5743> | [alandschroeder@comcast.net](mailto:alandschroeder@comcast.net)

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.e6/13>

Recibido: 12 de junio de 2024

Aceptado: 5 de agosto de 2024



## Resumen

Desde los primeros debates televisados entre los candidatos presidenciales estadounidenses en 1960, estos se han convertido en una práctica habitual de las campañas electorales a nivel mundial. Este ensayo identifica los diversos sectores interesados y analiza las prácticas recomendadas para organizar debates, de modo que redunden en beneficio de los votantes. También se describen y evalúan los diferentes formatos y sus características, incluyendo el diseño del escenario, audiencias, fechas, horarios y otros factores de la producción. De igual modo, se discuten sus limitaciones

<sup>1</sup> Este ensayo se basa en las investigaciones realizadas por el autor y publicadas en el libro *Presidential Debates: Risky Business on the Campaign Trail* (Nueva York: Columbia University Press, 2016).



y efectos potencialmente negativos, comenzando por algunas de las críticas más comunes que se han hecho desde su inicio, así como las problemáticas más recientes, derivadas de los cambios tecnológicos y del estilo significativamente malicioso que en la actualidad adoptan las campañas políticas. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones sobre el futuro de los debates electorales.

**Palabras clave:** debates, campañas políticas, elecciones internacionales, formatos de televisión, telerrealidad

### **Abstract**

Since the first televised debates between U. S. presidential candidates in 1960, debates have become a standard feature of electoral campaigns in countries throughout the world. This essay identifies the various stakeholders in high-profile electoral debates and discusses recommended practices for staging these events to the benefit of voters. The different formats for debates are described and evaluated. Physical arrangements for these events are detailed, along with other production factors such as how debates are scheduled. The limitations and potentially negative effects of debates are discussed, beginning with some of the classic complaints that have surrounded debates since their inception and continuing with more recent problems stemming from technological changes and a more mean-spirited style of campaign politics. Conclusions are offered about the future of electoral debates.

**Keywords:** debates, political campaigns, international elections, television formats, reality television



## Introducción

Deseo empezar este texto con una cuestión: ¿qué clase de líder político *no* quiere tener debates con sus contrincantes? Solamente los líderes autoritarios se niegan a tomar parte en la actividad del debate: Vladimir Putin de Rusia, Hugo Chávez de Venezuela, los hermanos Castro de Cuba, los Kim de Corea del Norte. Los debates electorales son signo de una democracia sana y una forma de la rendición de cuentas, por lo que, justamente, son eventos y actividades que los dictadores evitan rotundamente.

Los debates electorales a nivel nacional han tenido lugar en casi un centenar de países alrededor del mundo, empezando por los Estados Unidos en 1960, con la famosa serie de cuatro debates entre John F. Kennedy y Richard Nixon. Desde entonces, los votantes de casi todos los países democráticos han podido ver a sus candidatos participando en diversos debates. En Latinoamérica, el primer país en realizar debates fue Chile (el primero de ellos en 1964), mientras que los primeros debates presidenciales mexicanos tuvieron lugar en 1994. Otros países iniciaron sus debates bastante más tarde (el Reino Unido en 2010 y Argentina en 2015), pero es innegable que, hoy en día, los debates son considerados una parte integral de las elecciones en casi todos los países democráticos del mundo.

## Grupos interesados

Para pensar el fenómeno de los debates electorales se deben tomar en cuenta cuatro grupos interesados especialmente importantes: los votantes, los políticos (candidatos, partidos y asesores), los medios de comunicación (prensa y redes sociales) y, finalmente, los patrocinadores y productores de los debates. Analicemos brevemente cada uno de estos grupos.

En cuanto a los votantes, ¿cuáles son los beneficios que les reportan los debates? Esencialmente, los debates funcionan de un modo análogo a una entrevista de trabajo para un puesto profesional, donde los votantes son los jefes y los candidatos son los empleados prospectivos. Los debates ofrecen a los votantes la oportunidad de comparar las opciones disponibles, cara a cara y de forma simultánea. Lo cierto es que muchos candidatos tienen miedo de debatir porque no sienten que tengan las habilidades o capacidad de control para desempeñarse en esa tarea. Cabe mencionar que eso que asusta a los políticos es bueno para los votantes.

Los debates son enormemente populares en todo el mundo. En Estados Unidos, por ejemplo, solamente el Super Bowl, el mayor evento de fútbol americano en el país, atrae a una audiencia más grande de televidentes. Además, debido a que resultan educativos y entretenidos a la vez, los debates tienen la capacidad de atraer a personas que normalmente tienen poco interés en la política. La importancia de los debates se extiende a todos los ciudadanos, por lo que no ver un debate implica perder la oportunidad de participar en la conversación nacional.

Aunque son relevantes en algunos aspectos, lo cierto es que los debates no tienen por lo regular una gran influencia en las decisiones de los votantes; sí son uno de los elementos que pueden inclinar la decisión del voto, pero no el único. En todo caso, más que modificarlas, los debates tienden a confirmar las percepciones ya existentes.

No obstante, los debates cumplen igualmente un papel único y de gran importancia en el proceso electoral, ya que las reacciones ante ellos varían de persona a persona y ayudan a cada votante a tomar una decisión estrictamente personal. Walter Mondale, exvicepresidente de los Esta-



dos Unidos y candidato para la presidencia en 1984, ha dicho que los debates les dan a los votantes la oportunidad de evaluar a los candidatos e imaginar cómo serán en tanto líderes. Según Mondale, la selección de un líder es un proceso un tanto misterioso, en el sentido de que dicha decisión responde no solamente a aspectos técnicos u objetivos, sino que implica reacciones emotivas y profundas por parte de cada votante. Por tanto, los debates son una oportunidad excepcional para juzgar las características personales de un líder potencial.

Por otro lado, sabemos que la televisión tiene el poder de magnificar tanto lo bueno como lo malo. Después de los debates entre Kennedy y Nixon, en 1960, el periodista Walter Lippmann describió la televisión como una “máquina para descubrir la verdad”. Más de sesenta años después, la televisión ciertamente ha perdido candidez/ingenuidad, pero todavía tiene la capacidad de hacer traslucir la verdad. Lo cierto es que, en el mundo de la política, los ciudadanos necesitamos bastante ayuda para descubrir la verdad, y los debates nos dan esa oportunidad.

En cuanto a los actores políticos (candidatos, asesores y partidos), no es difícil entender por qué muestran temor frente a la opción de debatir. De entrada, es mucho más fácil perder un debate que ganarlo, además de que el desempeño de un candidato en un debate puede ayudarlo tanto como dañar su carrera política, no solo a corto plazo sino durante muchos años. Como sabemos, los candidatos y sus asesores tratan de controlar cuidadosamente todos los aspectos de las campañas, pero los debates difícilmente se pueden controlar.

En efecto, casi cualquier cosa puede pasar durante un debate en vivo. Como ejemplo extremo pero ilustrativo,

recordemos que un candidato a alcalde de una ciudad argentina murió a causa de un infarto durante un debate en vivo. El incidente ocurrió ante más de trescientos alumnos de una escuela de educación técnica que presenciaban el evento. En otro caso, durante un foro electoral en el estado norteamericano de Massachusetts, uno de los candidatos a gobernador tuvo la desgracia de expulsar un cálculo renal; permaneció en el escenario hasta el final del debate y solo más tarde se supo lo ocurrido.

Los debates son eventos sin un guion definitivo, sin embargo, a pesar de los riesgos, proporcionan a los candidatos más oportunidades que obstáculos. En tanto eventos de alto perfil, observados de cerca por los ciudadanos y la prensa, los debates son una oportunidad única para promover las candidaturas entre gran cantidad de personas a la vez y de forma gratuita. Además, permiten mostrar liderazgo, disipar las percepciones negativas acerca de uno mismo y reforzar las percepciones negativas sobre las personas contrincantes.

Así, los debates pueden ser experiencias aterradoras y riesgosas, pero los candidatos con la actitud y preparación adecuadas pueden aprovecharlos para su ventaja.

La prensa, por su parte, tiene un papel importante con respecto a los debates electorales. En muchos casos, los periodistas actúan como moderadores en los debates, además de ser quienes plantean las preguntas. Las organizaciones de medios de comunicación sirven a menudo como patrocinadores y productores.

Naturalmente, el papel más importante de los medios de comunicación es transmitir el debate e interpretarlo para los votantes, proporcionando contexto y claridad. Por desgracia, demasiado a menudo la cobertura periodística se enfoca más en el conflicto que en el contenido sustancial.



Según Roger Ailes, el fundador de Fox News Channel (FNC) en Estados Unidos, la cobertura mediática de temas políticos no se resiste a tres cosas: los elementos visuales, los ataques y los errores. Los debates ofrecen la posibilidad para que surjan las tres.

Aunque hay diferentes roles para la prensa y las redes sociales, las plataformas de redes sociales a menudo generan una versión exagerada de las peores tendencias periodísticas. Recalcando lo obvio, podemos decir que la relación de las redes sociales con los debates es una mezcla de lo bueno y lo malo.

Finalmente, los debates electorales requieren patrocinadores y productores para organizar y llevar a cabo los eventos. Lo ideal es que patrocinadores y productores funjan principalmente como representantes del electorado, aunque deben lograr un delicado acto de equilibrio al abordar las conflictivas prioridades de otros interesados mientras mantienen una estricta neutralidad. Por supuesto, mantener a todos contentos es casi imposible.

A nivel mundial, existen varios tipos de patrocinadores: organizaciones independientes, medios de comunicación, clubes cívicos. No parece haber ningún modelo ideal, siempre y cuando los patrocinadores recuerden que su prioridad principal es esclarecer el panorama político de los votantes.

### **Prácticas recomendadas**

En cualquier sistema electoral existe la importante cuestión de si los candidatos participan o no en los debates. En México la participación es obligatoria para los candidatos presidenciales, pero esa obligatoriedad es poco común. En muchos otros países la participación es voluntaria.

Existen también ejemplos numerosos de candidatos que eluden los debates. En Estados Unidos, entre 2023 y 2024, el expresidente Donald Trump rechazó debatir con sus contrincantes del Partido Republicano, pero ganó la nominación de su partido a pesar de su falta de participación. En el Reino Unido, en 2019, cuando el primer ministro Boris Johnson y otro candidato no participaron en un debate sobre el cambio climático, fueron reemplazados en el escenario por esculturas de hielo que se derritieron durante el evento.

Eludir un debate tiene sus riesgos. Si se acepta la analogía de los debates como entrevistas de trabajo, un candidato que se niega a debatir es el equivalente de un solicitante de empleo que exige ser contratado sin presentarse primero a la entrevista. Una situación tal generaría, con gran justificación, un recelo sustancial en cualquier jefe.

Casi todos los aspectos de un debate están negociados por anticipado, sean importantes o triviales. En Estados Unidos los representantes de los candidatos negocian muchas cosas que son francamente insignificantes: el tamaño de los camerinos, la colocación de los familiares de los candidatos entre la audiencia o el número de asesores permitidos en el escenario.

Pero las negociaciones también tratan de cosas serias y lo que ocurre durante las negociaciones puede ser una parte importante del proceso, aunque permanezca escondido del público y de los medios de comunicación. Muy a menudo, las negociaciones tienen el efecto de restringir los debates. Por ejemplo, en los debates presidenciales mexicanos de años pasados no se han permitido planos de reacción que dejen ver la imagen de los candidatos fuera de turno, sino que la cámara queda fija únicamente en la persona que está hablando.



El resultado es un programa visualmente poco interesante. Idealmente, el personal técnico debería tener la libertad creativa para intervenir la producción de la emisión, pensando en los intereses del público. Pero, con demasiada frecuencia, el objetivo de las negociaciones es proteger a los debatientes, en lugar de crear el mejor programa para los votantes.

### **Formatos**

En cualquier debate, el elemento más importante en la negociación será el formato, porque es lo que determinará la estructura de desarrollo. Para la selección de un formato hay que plantear tres preguntas fundamentales:

- ◇ ¿Quién hace las preguntas?
- ◇ ¿Cuál es el diseño del escenario?
- ◇ ¿Cómo está programado el debate?

En los célebres debates de 1858 entre los políticos norteamericanos Abraham Lincoln y Stephen Douglas, los candidatos se turnaron para hablar por una duración de tres horas: sesenta minutos (candidato A), noventa minutos (candidato B), y treinta minutos (candidato A), sin moderador ni preguntas externas. En España existe un formato que es una versión moderna del formato Lincoln-Douglas: bloques organizados temáticamente, distribución de tiempo a contrarreloj y cero preguntas externas.

Un formato muy similar fue propuesto en 1960 para los debates entre John F. Kennedy y Richard Nixon en Estados Unidos, pero los asesores de los candidatos insistieron en la presencia de un panel de prensa para hacer las preguntas. ¿La razón? A muchos candidatos no les gusta la idea de cuestionarse unos a otros.

Durante muchos años las reglas en los debates estadounidenses habían prohibido que los candidatos hablaran

entre sí. Fue hasta 2008 que, por vez primera, se permitió el diálogo directo entre Barack Obama y John McCain; sin embargo, el moderador tuvo que rogar a los candidatos que dialogaran entre ellos porque no querían hacerlo.

El formato más arriesgado es aquel en el que los mismos candidatos hacen las preguntas. Este formato exige mucho de los participantes porque, sin otras personas haciendo las preguntas, tienen que hablar mucho más y, a mayor cantidad de palabras, mayor posibilidad de errores. En todo caso, como en cualquier formato, hay ventajas y desventajas. Entre las principales desventajas se encuentran:

- ◇ El foco del debate se centra en los candidatos.
- ◇ Los candidatos hablan directamente al público sin la intervención de la prensa.
- ◇ La interacción entre los participantes puede ser interesante e informativa para los votantes.

En cuanto a las desventajas, observamos las siguientes:

- ◇ Los políticos generalmente ejercen un control demasiado estricto sobre la agenda del evento.
- ◇ Se puede olvidar las preocupaciones e intereses de los votantes porque son los políticos quienes determinan todos los temas.
- ◇ Sin moderador, existe la posibilidad de que el debate se convierta en un caos. Por ejemplo, en Austria en 2016, los dos candidatos pasaron todo el tiempo del evento insultándose uno al otro, una situación que no redundaba en ningún beneficio para los votantes.
- ◇ Sin la participación periodística, hay poca oportunidad para la retroalimentación, replantear preguntas y pedir aclaraciones. Además, los candidatos tienen demasiada libertad para generalizar en exceso o eludir temas espinosos.



- ◇ Si los candidatos son aburridos, el debate resultará aburrido.
- ◇ Los políticos tienden a refugiarse en sus tópicos y discursos habituales; por eso los discursos de apertura y cierre pueden resultar tan aburridos.

Otro formato que es muy común a nivel mundial es el que recurre a un moderador o un par de moderadores. En la mayoría de las ocasiones los moderadores son periodistas, aunque en algunos países asiáticos los académicos también han asumido esa función. Entre las ventajas de este formato están:

- ◇ Un moderador bien informado puede animar un debate, especialmente si tiene el derecho de pedir la retroalimentación de preguntas previas o aclaraciones. En la práctica, el papel del moderador varía mucho de país a país y de debate a debate. Algunos moderadores no tienen restricciones en cuanto a los tiempos o los temas, mientras que otros sólo hacen cumplir las reglas y los tiempos asignados.
- ◇ Es primordial la selección de un buen moderador. En especial, el o la moderadora debe aceptar que su papel no es ser la estrella del programa, sino los candidatos.
- ◇ El uso de dos moderadores, generalmente periodistas de alto perfil, crea una dinámica conversacional más compleja. Así se estila en los debates franceses, donde siempre hay dos moderadores: un hombre y una mujer.

Por otro lado, la desventaja principal se da cuando un moderador pretende dominar o acaparar demasiado el debate. Como ha dicho Jim Lehrer, veterano moderador nor-

teamericano, es mejor que la mañana después del debate los votantes discutan las respuestas de los candidatos, no las preguntas del moderador. Históricamente, el panel de periodistas es el formato original para debates televisados, establecido en 1960 con Kennedy y Nixon. Debido a los productores de debates, este formato ha perdido importancia a nivel mundial, aunque todavía se usa en países como Alemania, donde los debates entre los líderes de los partidos están patrocinados y producidos por las principales cadenas de televisión, quienes desean destacar a sus periodistas.

La ventaja principal de este formato es que los periodistas profesionales saben hacer preguntas y aclarar confusiones. Entre las desventajas, se encuentra el hecho de que se focaliza demasiado a los periodistas que hacen las preguntas y no a los candidatos. También es común que los periodistas hagan preguntas demasiado verbosas o traten de mostrar su erudición, en lugar de centrarse en los candidatos. Finalmente, hay poca oportunidad para la interacción entre candidatos.

La modalidad del debate ciudadano o debate por alcaldías (*town hall debate*) consiste en un moderador (o un par de moderadores) y un grupo de ciudadanos de la audiencia. No todos los participantes tendrán la oportunidad de interrogar a los candidatos durante el programa, pero todos están preparados por si el moderador les pide que lo hagan. Este formato es popular en los países de habla inglesa; tal fue el caso de los históricos primeros debates británicos de 2010. Es también el formato más democrático de todos, porque las preguntas de los ciudadanos reflejan las prioridades de los votantes y no de los periodistas, además de que los candidatos no pueden predecir fácilmente



las preguntas de los ciudadanos o prepararse con respuestas ensayadas. Las desventajas incluyen el hecho de que este formato estará demasiado centrado en las cuestiones planteadas por interlocutores específicos, además de que las preguntas pueden repetirse. De igual modo, se debe reconocer que los miembros de una audiencia en vivo normalmente no son completamente libres de preguntar lo que quieran, sino que sus preguntas serán evaluadas y seleccionadas de antemano por los moderadores, reduciendo así la espontaneidad del intercambio con los candidatos.

Por supuesto, existen otras variaciones de formato, como el de preguntas grabadas. En efecto, cada vez más los debates incluyen preguntas escritas o grabadas por el público, formato que involucra directamente a los votantes y en particular a los jóvenes, un grupo que no siempre participa de la política y sus discusiones. Incluso, el sitio web de videos YouTube ha inspirado su propio formato en el que los ciudadanos remiten preguntas en forma de video. Las preguntas en video dan un toque extra de imprevisibilidad a una situación ya bastante imprevisible, debido a que las preguntas pueden provenir de cualquier persona y tratarse de cualquier tema. Por ejemplo, uno de los interrogadores del primer debate de YouTube en Estados Unidos, en 2008, fue un muñeco de nieve que preguntó a los candidatos presidenciales del Partido Demócrata sobre el cambio climático, creando un momento incómodo para los debatientes pero revelador para los espectadores y votantes.

En cuanto a otras redes sociales y plataformas, Facebook, Twitter y YouTube han experimentado con debates electorales; por ejemplo, el caso de un debate mexicano de

2012 organizado por el movimiento estudiantil llamado YoSoy132<sup>2</sup>.

Dados estos antecedentes, parece probable que los futuros debates incorporarán más extractos de video como una forma de que los candidatos se hagan responsables por sus declaraciones del pasado. Los políticos odian esto, por supuesto, pero su falta de entusiasmo implica que el formato puede ser beneficioso para los votantes. El uso de videos tiene mucha utilidad con candidatos que tienden a ser descaradamente mentirosos, como Donald Trump, quien dice una cosa el lunes y otra completamente opuesta el martes.

Los debates temáticos son otra de las opciones de formato diverso. A nivel internacional se da una variedad de debates dedicados a un solo tema: el cambio climático, la seguridad nacional, asuntos económicos. Estos debates muestran si los candidatos están informados adecuadamente sobre los temas que deberán abordar en caso de ser elegidos.

Además, en algunos debates temáticos, los expertos en el campo son los que plantean las preguntas. Una vez más, esto demuestra a los votantes si los candidatos están bien informados.

Para cerrar el tema del formato, en algunos raros casos puede ser que grupos especializados realicen las preguntas. Por ejemplo, en Holanda los líderes partidarios se han presentado ante grupos de niños para responder a sus cuestionamientos. A pesar de que estos jóvenes no tienen el derecho de votar, tiene sentido que los políticos aborden sus preocupaciones sobre el futuro.

---

<sup>2</sup> También llamado #YoSoy132 por usar el signo de gato para mencionarlo en las redes sociales como Twitter, fue un movimiento de protesta que surgió en México en 2012. El movimiento estuvo integrado por estudiantes de universidades públicas y privadas de todo México que se opusieron al Partido Institucional Revolucionario (PRI), a su candidato presidencial Enrique Peña Nieto y a los medios de comunicación mexicanos y su cobertura de las elecciones generales de 2012 (Nota del autor).



### *Problemática de las preguntas*

Abordamos ahora los problemas que surgen al hacer preguntas durante un debate electoral. Sin duda, el problema más común en todo el mundo tiene que ver con los políticos que se niegan a responder la pregunta que se les plantea. Una posible solución es sobreponer el texto de la pregunta en la parte inferior de la pantalla mientras el candidato responde; de este modo cualquier evasión se vuelve más obvia.

La selección de moderadores también ha generado controversia desde los debates originales entre Kennedy y Nixon. Normalmente los moderadores son periodistas, pero los debates representan para ellos un gran desafío porque es un papel polémico y de alto perfil. Para cualquier moderador periodístico es difícil encontrar el equilibrio entre hacer preguntas y cuestionar a los candidatos sobre sus respuestas, además de que los moderadores pueden ser criticados por ser demasiado pasivos o demasiado participativos. Se trata entonces de una tarea bastante difícil para los periodistas, quienes deben esforzarse por mantener su neutralidad.

En cuanto a los debatientes, deben enfrentarse a la posibilidad de preguntas difíciles o inesperadas. En un debate en Rumania el moderador preguntó a cada uno de los candidatos: “¿Cree usted en dios?”. En Costa Rica, durante un debate con varios participantes, la pregunta fue: “¿Cuál de sus contrincantes es el peor?”. En Estados Unidos es común que el moderador pida a los candidatos que digan algo positivo sobre su oponente. Como se infiere, puede resultar bastante difícil prepararse para este tipo de preguntas.

### *El diseño del escenario*

Los debates electorales son programas de televisión para los que los productores tienen que diseñar un escenario. En este

plan, mucho depende de la cantidad de candidatos que participan: desde el punto de vista de la producción, un debate con dos o tres participantes es bastante más fácil de producir que un debate con muchos participantes.

En general, hay tres categorías de diseño del escenario:

- ◇ Debates con atril: connotan formalidad y tradición, pero no son muy adecuados para la interacción conversacional.
- ◇ Debates con mesa: el uso de una mesa crea un ambiente menos formal, con mayor oportunidad para la espontaneidad y planos de cámara interesantes.
- ◇ Debates con ciudadanos: tienen lugar en un espacio tipo anfiteatro, con los candidatos rodeados de los interrogadores. Hay dos variantes básicas: una donde los candidatos se mueven por el escenario (como en Estados Unidos) y otra donde no (como en el Reino Unido).

Tradicionalmente, se usan dos tipos de sitios para debates: auditorios y estudios de televisión. Los debates producidos en auditorios normalmente incluyen una audiencia en vivo, al contrario de los que ocurren en un estudio. Volviendo al contexto estadounidense, los debates de Kennedy y Nixon se llevaron a cabo en estudios sin audiencia, pero todos los debates entre 1976 y 2020 se han producido en salas frente a espectadores, generalmente en una universidad (resulta interesante que, para los debates presidenciales entre Biden y Trump de 2024, la campaña de Biden ha insistido en que no se incluya público en vivo.) A nivel internacional, la gran mayoría de los debates se llevan a cabo frente a audiencias en vivo, con la importancia subsecuente de que los asistentes se comporten de forma digna.



Por último, los debates también pueden celebrarse en sitios inesperados. En Islandia, por ejemplo, algunos debates entre candidatos han tenido lugar en bares.

### *Programación del debate*

Hay varias otras cuestiones significativas en cuanto a la programación de debates. Por ejemplo, la de si los candidatos deben tomar parte en una serie de debates o si es suficiente un solo encuentro. En algunos países se dan, en efecto, múltiples debates electorales; en otros, solo uno o quizá dos. Mucho depende de la voluntad de los candidatos a participar. Según la sabiduría política, el candidato que domina las encuestas desea menos debates y el candidato a la zaga desea más. No obstante, una serie de varios debates ofrece a los candidatos una ventaja importante: si un participante se ha desempeñado mal en el primer debate, tiene oportunidad de mejorar en el siguiente.

En cuanto a la duración, fecha y hora, existe a nivel internacional una variación considerable. Los cuatro debates originales de Kennedy Nixon duraron solamente una hora cada uno. Por otro lado, los debates con múltiples candidatos pueden prolongarse por tres o más horas. En la mayoría de los países es normal una duración de entre noventa minutos y dos horas.

En algunos casos, los políticos han insistido en programar los debates en noches en las que se garantiza que las audiencias serán pequeñas, o a una hora inconveniente. Un debate electoral en Brasil empezó a las 22:30 horas y duró hasta pasada la medianoche. En otros casos, los debates se han programado exactamente a la misma hora que eventos deportivos de máximo perfil como un intento de reducir el tamaño de la audiencia. No hace falta decir que tales decisiones no benefician a los votantes.

En otro aspecto, una serie de debates programados con cierta cercanía en las fechas puede aumentar el interés de la audiencia, funcionando como una especie de miniserie para los televidentes. En las elecciones nacionales de Canadá de 2012, por ejemplo, los líderes de los partidos principales participaron en cuatro debates que ocurrieron en cuatro noches consecutivas. En 1992 hubo en Estados Unidos cuatro debates entre los candidatos presidenciales y vicepresidenciales, todos en un período de nueve días.

La cercanía entre las fechas de los debates y las elecciones es también relevante. En Estados Unidos los debates presidenciales normalmente terminan varias semanas antes del día de la votación, pero eso no es igual en todo el mundo. Un debate que tiene lugar la noche anterior de una elección puede resultar peligroso porque el evento podría tener un efecto desproporcionado en el resultado.

En otro aspecto, persiste la cuestión de si se debería permitir a los candidatos llevar notas o ayudas visuales. En el caso norteamericanos, las reglas prohíben que los candidatos lleven documentos y accesorios al escenario de debate. Los candidatos en España, por el contrario, llegan al escenario armados con una gran cantidad de papeles, gráficos, etcétera. El problema es que, por lo general, los candidatos no saben cómo mostrar esas ayudas visuales para la cámara, lo que resulta en los ángulos de cámara poco atractivos.

Hay que decir que no existe el formato ideal. Cada estructura tiene sus ventajas y sus desventajas y hasta los mejores formatos pueden ser socavados por reglas demasiado rígidas o que favorecen los intereses de los políticos sobre los intereses de los votantes.

A fin de cuentas, aunque el formato es un aspecto crucial de todo debate, el resultado de este no depende de la



estructura, sino del desempeño de los hombres y mujeres con el temple necesario para tomar parte en él. Por eso tiene gran peso ensayar con anterioridad, para familiarizarse con el formato, los límites de tiempo y el entorno general. Aunque, por contraste, también es posible ensayar demasiado. Bill Clinton ha comparado los debates con la música de jazz: hay una melodía a seguir, pero también hay que saber improvisar.

### **Limitaciones y tendencias problemáticas**

Desde los debates entre Kennedy y Nixon en 1960, los críticos han advertido sobre los peligros de los debates, y con razón. En la actualidad, además, están surgiendo también preocupaciones nuevas.

Repasemos primero algunos de los peligros clásicos de los debates televisados. En primer lugar, el hecho de que los debates simplifican demasiado el intercambio político. Lo cierto es que los debates son simplistas porque el medio televisivo no se adapta bien a la sutileza y la complejidad. En un debate los problemas graves y complicados solo pueden tratarse de forma superficial debido a los tiempos de respuesta cortos y a la necesidad de abordar muchos temas.

Por otro lado, el trabajo de ser líder de una nación es muy distinto al de actuar en un programa de televisión. Una vez electo, un presidente o presidenta no participa más en debates televisivos. Además, los debates ponen a prueba a los candidatos de forma aislada e individual, no de la manera colaborativa en la que normalmente trabaja un líder nacional. Barack Obama, por ejemplo, fue un presidente de primera clase, inteligente y reflexivo, pero tuvo muchos problemas como debatiente, en buena medida porque pensaba que estos eventos eran irrelevantes, artificiales y tontos.

Los debates, además, tienden a recompensar características y habilidades negativas o irrelevantes: recompensan a los candidatos que son artistas de la televisión, a los que son físicamente atractivos o que tienen voces agradables y fidedignas. Según las investigaciones, el candidato de mayor estatura normalmente tiene ventaja visual en un debate. Por lo tanto, ser alto es miel sobre hojuelas para un debatiente.

Debemos entender que, si bien los debates dan a los votantes mucha información sobre los candidatos, no pueden revelar todo. De nuevo, consideremos la analogía de la entrevista de trabajo: si el jefe solo tiene en cuenta lo que dice la persona que solicita el trabajo, sin tomarse la molestia de verificar sus referencias y hablar con sus empleadores anteriores, como jefe no habrá hecho las diligencias debidas. Lo mismo aplica para los votantes.

Otro aspecto engañoso es que, por lo general, los periodistas que cubren los debates establecen por anticipado expectativas propias para los candidatos, y luego juzgan el resultado según si estos han superado o no dichas expectativas. Así, un candidato no preparado, como Donald Trump, siempre tendrá la gran ventaja de enfrentarse a expectativas muy bajas. Esto es un gran regalo para cualquier debatiente.

Hemos enumerado las tendencias problemáticas clásicas en cuanto a los debates electorales, pero actualmente enfrentamos nuevas preocupaciones y retos. Es el caso de, por ejemplo, la producción excesiva: en los debates televisados vemos demasiados elementos ajenos a la práctica del debate en sí. En Estados Unidos, por ejemplo, se incluye el canto del himno nacional, el homenaje a la bandera estadounidense, biografías grabadas de los candidatos, introducciones demasiado extensas, etcétera. En México se dio el caso de una edecán esca-



samente vestida que llamó la atención bastante más que los candidatos mismos.

Hay también casos donde se incluyen demasiados moderadores porque las cadenas de noticias que patrocinan y transmiten los debates quieren promover a su propio personal. Por supuesto, es un gran problema cuando un debate tiene más moderadores que candidatos.

Otro problema es el de los tiempos de respuesta absurdamente cortos: un minuto, cuarenta y cinco segundos o hasta treinta segundos para responder cuestionamiento sobre asuntos complejos. Además, a eso se suma la tendencia periodística a generar conflictos artificiosos o forzados. Por ejemplo, a los moderadores les encanta hacer preguntas del tipo: "Su oponente le ha criticado por tal y cual, ¿qué dice Vd. en respuesta?". Esto no es tan diferente del modo en que se abordan los chismes y murmuraciones en el contexto de una escuela secundaria.

Inevitablemente, los debates electorales son programas de televisión, por lo que se acercan más a otras formas de televisión que a las formas de la comunicación política. En efecto, la televisión da prioridad al conflicto (los llamados *minutos de oro*<sup>3</sup>), a lo inesperado y a las personalidades fuertes o magnificadas, que los televidentes pueden ver detalladamente mediante los primeros planos de la cámara. Al final, un debate es una experiencia muy íntima, muy humana; y la verdad es que lo que hace buena televisión no siempre hace buena política.

En Estados Unidos, según las encuestas, Trump perdió todos sus debates contra Hillary Clinton en 2016 y contra Joe Bi-

<sup>3</sup> La expresión *minutos de oro* se refiere a momentos destacados e impactantes, generalmente inesperados o polémicos, que capturan la atención del público y generan amplia discusión posteriormente. Estos momentos pueden ser tanto positivos como negativos y, en el caso de un debate, se recuerdan debido a su impacto significativo en la percepción del evento y los candidatos involucrados (Nota del autor).

den en 2020, pero logró *ganar* el espectáculo de televisión. Un peligro de los debates electorales es, justamente, que es posible perder el debate pero ganar el *show*. Esto es posible cuando un candidato entiende de televisión más de lo que entiende de política. En las palabras de un crítico de televisión de The New York Times: “La televisión y Trump comparten el mismo cerebro”.

Puesto que no son frecuentes, los debates existen en un ambiente parecido al del espectáculo. El debate mismo es simplemente el núcleo que se encuentra en el centro de un fenómeno mucho más grande. La cobertura mediática es siempre intensiva antes, durante y después de cualquier debate nacional. Las cadenas de noticias norteamericanas, por ejemplo, muestran en la pantalla un reloj de cuenta regresiva durante todo el día de un debate presidencial, como si se tratara de una pelea de box.

El público también participa con tuits, memes y hasta juegos de bebida. Todo esto tiene el potencial de socavar la seriedad de los debates. Aquí encontramos el núcleo del problema: el bombo atrae audiencias y, por un lado, eso es bueno porque queremos que los ciudadanos vean los debates y que se entusiasmen con ellos, pero también queremos que el público esté informado, no solo entretenido.

Los debates electorales se han convertido además en una especie de derivado del género de la telerrealidad (*reality show*). La telerrealidad depende del conflicto fabricado, del agravio, la venganza o el ajuste de cuentas. La telerrealidad premia principalmente a las personas narcisistas que están dispuestas a hacer cualquier cosa para atraer la atención sobre sí mismas, lo cual, obviamente, no es el objetivo que persiguen los debates.

En un debate británico de 2018, el candidato Boris Johnson llevó a un debate un pescado congelado en una bolsa de plástico para hacer hincapié en la regulación de los



alimentos en la Unión Europea. Este tipo de maniobra es paradójico: por un lado, atrae la atención, pero, por otro, es una táctica de distracción diseñada para distraer a los televidentes de la seriedad de la ocasión. Al final del programa, el público no hablaba sobre lo que dijeron los debatientes, sino sobre Boris y su pescado congelado.

Toda la televisión en vivo es enormemente volátil, en el sentido de que cualquier cosa puede pasar. Cuando hay un candidato que es una *bala perdida*, el resultado puede ser como echarle gasolina al fuego.

En cuanto a la influencia de la tecnología, es cada vez más común que los debates, como toda la programación, no se vean en pantallas de televisión sino en dispositivos móviles. Los espectadores pueden experimentar no solo el evento en sí, sino también la reacción a este de forma simultánea.

En las redes sociales todo se mueve muy rápido. En décadas anteriores teníamos que esperar hasta que terminara un debate para saber quién había ganado y quién había perdido; ahora eso sucede en tiempo real. Por tanto, los candidatos enfrentan más presión que nunca para desempeñarse exitosamente desde el principio del debate, pues están bajo un escrutinio microscópico durante todo el evento.

No hace falta decir que plataformas como Twitter no son las más adecuadas para un diálogo serio, por su tendencia a ser un medio altamente sarcástico en el que todos compiten por gastar la broma más chistosa. Además, Twitter es especialmente vulnerable a la interferencia electoral debido al gran problema de propagación de desinformación por parte de gobiernos hostiles, como el de Rusia, que lanza en la plataforma miles de cuentas sospechosas que se vuelven súper activas durante los debates norteamericanos.

De este modo, existe la posibilidad de una *tormenta perfecta*<sup>4</sup>: un candidato malévolo que es hábil en televisión, disciplinado en su preparación, dispuesto a explotar la situación para su propio beneficio, recompensado por las redes sociales y por la prensa. Trump no es ese candidato, pero inevitablemente emergerá otra versión más inteligente, más siniestra, y más eficaz que Trump.

### **Conclusión: el futuro de los debates**

Cuando pensamos en los debates entre Kennedy y Nixon, su inocencia nos llama la atención. Los debates de 1960 fueron patrocinados y producidos por las tres principales cadenas de televisión estadounidenses, que los trataron con seriedad y con altas intenciones cívicas. Las cadenas ni siquiera llamaron a los programas *debates*, sino más bien *discusiones*, porque la palabra *debate* sonaba demasiado a una competencia atlética.

Hoy en día vivimos en un mundo político y mediático mucho más duro. En este entorno, el idealismo de los debates está bajo ataque por políticos cínicos que subvierten el proceso; por periodistas que enfatizan demasiado el conflicto, el drama, los personajes pintorescos; y por votantes que solo quieren burlarse de los candidatos.

Los debates deben ser tomados en serio, por sus participantes y por la prensa, pero también por nosotros, los votantes, porque los debates nos pertenecen a nosotros; no a los periodistas, ni a los candidato o partidos.

Después de todo, los debates electorales siguen siendo el mejor mecanismo para observar a los políticos en una situación vívida e impredecible y ayudar a los votantes a

---

<sup>4</sup> La expresión *tormenta perfecta* refiere a una combinación de circunstancias o eventos que, cuando se unen, crean una situación extremadamente desafiante o peligrosa (Nota del autor).



Llegar a una decisión más informada al elegir un líder. Debemos seguir siendo optimistas sobre el valor y futuro de los debates, pero ese optimismo debe ser atenuado por la precaución, porque si los debates no son nada más que un espectáculo, un circo, nosotros los votantes no somos nada más que payasos.



#### **Declaración de no conflicto de intereses**

Quien presenta el trabajo, Alan Schroeder, hago constar que no tengo ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.





# La justicia electoral: fundamento democrático

*Electoral Justice: Democratic Foundation*

**Fernando Ojesto Martínez Manzur**

Universidad Nacional Autónoma de México (México)

<https://orcid.org/0000-0001-7868-1430> | [fojestomm@derecho.unam.mx](mailto:fojestomm@derecho.unam.mx)

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.e7/14>

Recibido: 28 de junio de 2024

Aceptado: 7 de agosto de 2024



## Resumen

El rol de la justicia en el entorno democrático constitucional ha sido progresivo y protagónico desde mediados del siglo xx hasta nuestros días. Hoy en día los jueces constitucionales son verdaderos intérpretes de la Constitución, protectores de las minorías, garantes de los derechos humanos y un equilibrio entre los poderes. Es por ello que en el presente ensayo se hace un recuento de la legitimidad de la justicia constitucional partiendo de que, a pesar de que no son electos popularmente, los jueces sí cuentan con una legitimidad democrática a través de sus sentencias. Asimismo, se analiza el fenómeno llamado *judicialización de la política* que dio como consecuencia la creación de la *justicia electoral*. Aunado a ello, se hace un análisis de los distintos modelos de justicia electoral en el mundo, así como su aportación a la



democracia. El análisis concluye que, en un sistema democrático, es indispensable contar con un modelo de justicia electoral que integre instituciones sólidas y un perfil de magistratura con independencia, profesionalismo y autonomía en su actuar. Cualquier reforma que se busque al sistema de justicia electoral, deberá de realizarse en torno al fortalecimiento institucional.

**Palabras clave:** justicia electoral, democracia constitucional, justicia constitucional, elecciones, democracia, jueces

### **Abstract**

The role of justice in a constitutional democratic environment has been increasingly important since the mid-20th century. Today, constitutional judges are true interpreters of the Constitution, protectors of minorities, guarantors of human rights, and balancers of powers. Therefore, this essay reviews the legitimacy of constitutional justice, noting that, although judges are not popularly elected, they possess democratic legitimacy through their rulings. Additionally, we analyze the phenomenon known as the *judicialization of politics*, which led to the creation of *electoral justice*. We also examine different models of electoral justice worldwide and their contribution to democracy. The analysis concludes that a democratic system needs a model of electoral justice with strong institutions and a judicial profile that ensures independence, professionalism, and autonomy. Any reform of the electoral justice system should aim to strengthen institutions.

**Keywords:** electoral justice, constitutional democracy, constitutional justice, elections, democracy, judges



*La justicia electoral es la defensa de la soberanía del pueblo, porque asegura que sus decisiones sean respetadas y que los resultados reflejen la voluntad popular.*

Lorenzo Córdova Vianello

## **El juez y la democracia**

La evolución del papel de los jueces en el estado de derecho ha sido progresiva: han pasado de ser simples autómatas de la ley a ser considerados hoy en día como verdaderos intérpretes y guardianes de la Constitución, encargados de proteger minorías, garantizar los derechos humanos en la sociedad y permitir el sano equilibrio entre poderes. Ahora bien, los jueces<sup>1</sup> (hasta ahora) no gozan de una legitimidad salida de las urnas, pues no son electos popularmente, sino de una legitimidad que se basa en sus sentencias y que se va construyendo conforme a los criterios que vayan emitiendo y que abonen al estado constitucional democrático.

Es relevante distinguir los diversos conceptos de *legitimidad* a los que nos referimos. En un primer momento, Luigi Ferrajoli nos dice que “la fuente de la legitimidad de los poderes públicos residiría, esencialmente, en el consenso popular” (2010, p. 3); es decir, el consenso popular es entendido como fuente de legitimidad democrática, la cual se basa en las mayorías que se obtienen en los procesos electorales. Sin embargo, nos dice el mismo autor, el consenso no es suficiente para legitimar cualquier decisión, incluso las de los poderes políticos de gobierno. En un Estado

---

<sup>1</sup> Mientras se escriben estas líneas (junio 2024) está en discusión una iniciativa de reforma constitucional al Poder Judicial, en donde se propone la elección de todos los jueces del país, incluidos los ministros de la SCJN y magistrados del TEPJF, por voto popular. De avanzar dicha iniciativa se estaría cambiando la naturaleza del Poder Judicial en México.

democrático constitucional, el consenso será la fuente de legitimidad democrática de los poderes políticos, pero solamente dentro de los límites y con los vínculos establecidos por las constituciones y en la garantía de los derechos humanos.

Ahora bien, las funciones públicas, relacionadas con las legislativas y administrativas, pertenecen a lo que Ferrajoli llama la *esfera de lo decidible*, mientras que a aquellas que buscan que se respete la Constitución y los derechos humanos, se les conoce como *funciones de garantía* y entran en la *esfera de lo indecidible*. Dentro de esta esfera de lo indecidible, la función judicial es fundamental para la garantía del Estado democrático constitucional, la cual no requiere de la legitimidad democrática que da el consenso, sino de otros elementos que le otorguen legitimidad (2008, pp. 337-343).

Dentro de los elementos que dotan de legitimidad a la función judicial (Ferrajoli, 2010, pp. 3-18) se encuentran:

1. El carácter tendencialmente cognitivo. Es decir, la necesidad de someter su función al principio de legalidad, a través de una fundamentación y motivación de sus sentencias, la cual en ningún momento dependerá de consensos de la mayoría sino de la verificación de lo verdadero y válido legal. Esto se garantiza con la independencia del poder judicial del poder político y del consenso popular.
2. El papel de la garantía de los derechos. El papel del poder judicial en la tutela de los derechos fundamentales en ningún momento depende o puede ser restringidos por las mayorías. La jurisdicción no tiene una legitimidad en las mayorías, sino derivado del rol que juega como un “contra-poder, encargado del control del ejercicio ilegal de los demás poderes” (p. 11).



3. El garantismo como fuente de legitimidad de la jurisdicción y de su independencia. La legitimidad de los jueces dependerá del riguroso respeto de las garantías jurisdiccionales, más allá (y, si es necesario, contra) la voluntad o el consenso de cualquiera, incluyendo a la mayoría. Es decir, mientras los jueces respeten y hagan valer las garantías jurisdiccionales sobre cualquier otra cosa, entonces gozarán de legitimidad y de independencia. Estas garantías jurisdiccionales, tanto sustantivas como procesales, implican que se respeten los derechos de libertad y que no existan arbitrariedades por las autoridades en contra de los individuos.
4. Confianza ciudadana. Es relevante para la legitimidad de la función judicial que los jueces gocen de confianza ciudadana, que se traduce en: “confianza en la imparcialidad de juicio de los jueces, confianza en su honestidad y en su rigor intelectual y moral, confianza en su competencia técnica y en su capacidad de juicio” (p. 15).

Derivado de lo anterior, para que un juez goce de legitimidad es necesario que actué apegado a derecho bajo el principio de legalidad, garantice los derechos y respete las garantías sustantivas y procesales, todo lo cual se verá reflejado en la confianza ciudadana. Así, las fuentes de la legitimidad de la jurisdicción no devienen de la legitimidad democrática construida por consensos, sino de la propia actividad del juez.

Este mismo argumento es sostenido por Stephen Breyer, quien establece que los jueces se juegan su legitimidad en cada sentencia: “Los jueces deben forjar su legitimidad a partir de su entendimiento jurídico de los problemas que

se les plantean y de cómo es posible mantener una batalla abierta por los derechos" (citado en Hernández Macías, 2018, p. 163).

En este sentido, se puede decir que la legitimidad democrática es una legitimidad *ex ante*, es decir, la que gozan las y los legisladores y gobernantes a través de la voluntad popular; mientras que la legitimidad de los jueces es *ex post*: dependerá de su trabajo una vez que han sido nombrados como juzgadores. Las fuentes de legitimidad de la función jurisdiccional son las sentencias, las cuales nunca deberán depender del consenso de la mayoría, sino del acatamiento a la Constitución, la garantía de los derechos humanos y el respeto de las garantías jurisdiccionales que aseguren la independencia e imparcialidad de la judicatura; legitimidad que se verá reflejada en la confianza ciudadana al poder judicial.

Esta visión de la legitimidad de la función judicial también busca consolidar la idea de que la judicatura debería tener un papel preponderante en el sistema de pesos y contrapesos del Estado, al no regirse por mayorías sino por la Constitución y los derechos humanos. El poder judicial en un país es el encargado de hacer respetar los límites que la Constitución y las leyes imponen a las decisiones del Legislativo y el Ejecutivo, especialmente las que trastocan principios constitucionales o que restrinjan de manera injustificada los derechos humanos.

Ahora bien, si es cierto que la imagen del juez cambió de ser la de un frío autómatas de la ley a un verdadero intérprete de la Constitución, también lo es que, una vez que triunfaron las ideas de Kelsen (2001) respecto al control constitucional por medio de un tribunal constitucional, el papel de los jueces ha evolucionado para ocupar un



rol más protagónico en distintas aristas de la sociedad, así como se estableció con el garantismo judicial. Por ejemplo, en un primer momento Kelsen veía al tribunal constitucional como un *legislador negativo*, es decir, la función del juez constitucional no era adicionar leyes, sino quitarlas: “no incorporar normas —ni nuevas ni distintas— al ordenamiento jurídico, sino eliminar de él aquellos elementos que consideren bajo mínimos, por no respetar el suelo jurídico constitucional sobre el que los poderes han de edificar y moverse” (citado en Ollero Tassara, 2010, p. 1). En el mismo sentido, Kelsen refiere que:

La anulación de una ley se produce esencialmente en la aplicación de las normas de la Constitución. La libre creación que caracteriza a la legislación prácticamente no se presenta en la anulación. En tanto que el legislador no está vinculado a la Constitución más que con relación al procedimiento y solamente de manera excepcional en cuanto al contenido de las leyes que debe dictar —y ello, únicamente, por principios o direcciones generales—, la actividad del legislador negativo, o sea la actividad de la jurisdicción, por el contrario, está absolutamente determinada por la Constitución (2001, p. 25).

Es decir, los tribunales constitucionales no tenían la tarea de construir nuevas leyes, sino la de reparar el sistema jurídico de posibles socavones que tuviera, ya que para construir se encuentran los otros dos poderes del Estado.

Por lo tanto, una de las principales tareas del juez constitucional sería garantizar que ningún acto de autoridad, ya fuera legislativo o administrativo, pudiera ir en contra de la Constitución y, si fuera el caso, expulsaría dicha norma del ordenamiento jurídico. Esta es la lógica del control constitucio-

nal, entendido como la función del juez de invalidar aquellos actos que sean contrarios a la Constitución.

Esta visión que tenía Kelsen del papel del juez constitucional como un *legislador negativo* ha ido transformándose a la par de los criterios y decisiones que se han adoptados desde los máximos órganos jurisdiccionales de los Estados. Hoy en día se empieza a vislumbrar que los jueces son parte del proceso de creación de las políticas públicas a través de la emisión de sentencias que se consideran normas individualizadas y que pueden generar precedentes y criterios generales.

En este sentido, los jueces constitucionales, a través de dichas sentencias e interpretaciones constitucionales, han llegado no sólo a invalidar normas contrarias a la Constitución, sino que incluso han creado derecho a través de estas, lo que se ha definido como *activismo judicial*. Manuel Atienza define al *juez activista* como “el juez que se toma en serio lo que constituye la función esencial de la jurisdicción: la defensa de los derechos fundamentales de las personas (individual y colectivamente consideradas)” (2019, p. 1). En un sentido similar, Ferrer McGregor, hablando del caso mexicano, ha establecido que hoy la SCJN se puede ver “como tribunal constitucional, consciente de su función creadora del derecho” (2011, p. 77).

Es importante mencionar que el juez nunca podrá suplir la función de legislador, ya que, de ser así, se estaría trastocando la división de poderes. Bajo esta premisa, al juez no le toca crear normas generalizadas, las cuales serán emitidas por el legislador, sino que tiene una función creativa en las normas individualizadas, es decir, en aquellos casos que llegan a su jurisdicción y que le competen para resolverlas.



En otras palabras, la función del juez ha evolucionado para ser garante e intérprete de la Constitución y los derechos humanos, pero en ningún momento se le puede considerar como legislador, ya que no tiene la facultad de crear leyes generalizadas, sino que sus criterios e interpretaciones tendrán efectos entre las partes.

El activismo judicial ha tenido también críticos, pues se considera que los jueces podrían estar ejerciendo una función exclusiva del legislador; dentro de estas críticas se encuentra la conocida como el *argumento contramayoritario*. Así, la *dificultad contramayoritaria*, como la ha nombrado Alexander Bickel, se desprende de lo siguiente:

La dificultad radical es que el control judicial de constitucionalidad es una fuerza contramayoritaria en nuestro sistema [...] cuando la Suprema Corte declara inconstitucional una sanción legislativa o una acción de un Ejecutivo electo, ella tuerce la voluntad de los representantes del pueblo real de aquí y ahora [...] El control judicial pertenece del todo a una pecera diferente de la democracia, y ésta es la razón de que se pueda hacer la acusación de que el control judicial es antidemocrático. (1962, p. 16)

Este activismo judicial no puede ser absoluto, tiene límites que son establecidos por la propia Constitución y los derechos humanos. Sin embargo, lo relevante es que los tribunales constitucionales han seguido avanzando hacia una función progresiva con un mayor rol en la garantía de un estado democrático constitucional, donde, a través de sus sentencias, se han podido maximizar derechos humanos, incluso allí donde no existía legislación.

Lo anterior sirve como ejemplo para demostrar que los jueces, al ser los garantes de la Constitución, han ido ocu-

pando mayores espacios en un Estado de derecho y en un Estado constitucional. En este sentido, también la actividad judicial se ha ampliado a distintos sectores de la sociedad y la vida diaria. Inicialmente, los jueces estaban únicamente para resolver los conflictos que pudieran suscitarse entre particulares o entre el Estado y los particulares; conflictos en materia civil, penal, mercantil, administrativa, entre otros. Sin embargo, derivado de la legitimidad que empezó a generar la judicatura a través de sus sentencias, sobre todo en temas de constitucionalidad y derechos humanos, ese espectro se amplió y la función judicial adquirió una nueva dimensión.

Así, a través de sus sentencias los jueces empezaron a tener un mayor involucramiento con la democracia, en su concepción minimalista o procedimental; es decir, como la forma de gobierno en donde existen elecciones libres, justas y periódicas. El camino que se ha tomado, en el sentido de que los jueces sean los encargados de garantizar la integridad de los procesos electorales, así como un ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los ciudadanos, se debe a la evolución misma del rol que juegan los tribunales en un estado democrático constitucional.

Por tanto, en las próximas líneas se analizará el camino que ha tenido la justicia electoral, así como los distintos modelos que existen a nivel mundial.

### *La judicialización de la política*

En primer lugar, es necesario estudiar el fenómeno de la *judicialización de la política* o, en otras palabras, que la política entre en la arena de los jueces. Este concepto siempre ha causado polémica, ya que se veía a “la justicia ajena de cualquier contacto con los factores beligerantes de la política y a la influencia pretendidamente negativa que ella ejerce sobre los



órganos encargados de impartirla" (Duarte, 2002, p. 7). Este temor estaba fundado en que resolver cuestiones políticas de manera jurisdiccional atentaría contra la independencia del poder judicial y, por lo tanto, contra el Estado de derecho.

Existe una tensión inevitable entre justicia y política, pues, si bien es cierto se ha tratado de separarla, también lo es que la mayoría de los asuntos que debe de resolver una corte tienen un componente político, y viceversa: los jueces, al ser ciudadanos en un estado determinado, tendrán también interés en los problemas sociales y políticos del país, lo que podría influir en sus decisiones.

Ahora bien, ¿qué se puede entender por *judicialización de la política*? Ran Hirschl (2009) señala que para conocer dicho fenómeno hay que verlo desde distintos aspectos. En primer lugar, se puede entender como la propagación del discurso jurídico, sus procedimientos y reglas en la esfera política. En otras palabras, cuando las cuestiones jurídicas se involucran en los procesos políticos. Sin embargo, es muy amplia esta definición, por lo que Hirschl alude a un segundo aspecto: la expansión de la competencia de las cortes y los jueces para determinar los resultados de las políticas públicas a través de la revisión judicial, la definición de los límites entre los órganos del Estado por parte del poder judicial y la maximización de derechos por medio de su jurisprudencia. En este aspecto, destacan los casos en donde las cortes han reconocido y dotado de eficacia a las distintas libertades individuales que, de alguna forma, protegen las constituciones, no siempre de manera expresa. En efecto, los tribunales, como parte del diseño de las políticas públicas, al revisar por vía judicial la idoneidad, proporcionalidad, transparencia y equidad de las medidas adoptadas por los creadores de dichas políticas, protegen el interés individual de las personas.

El tercer aspecto del fenómeno de judicialización de la política es cuando los jueces y las cortes conocen de los casos llamados *Mega Políticas* (Hirschl, 2009). Estas contemplan distintas categorías, como la revisión o escrutinio judicial de las prerrogativas del poder ejecutivo en el ámbito de la planificación macroeconómica o asuntos de seguridad nacional, la corroboración judicial de los cambios de regímenes, así como la judicialización de los procesos electorales.

En este entendido, la judicialización de la política contempla toda una serie de aspectos donde los jueces han tenido un protagonismo mayor en las decisiones políticas de un Estado, abarcando más espacios de la vida pública a través de la revisión judicial de distintos temas que antes estaban fuera del alcance de los tribunales pero que, a partir de sus sentencias y de sus criterios, han pasado a formar parte natural del proceso político en un estado democrático constitucional. En palabras de Serrano Migallón (2015), el Poder Judicial “es un generador de derecho, un promotor de políticas públicas, un árbitro *inter pares* y un moderador del ejercicio soberano” (p. 5) gracias a la evolución de la que se ha venido hablando. En tal sentido, hoy los jueces son verdaderos intérpretes de la Constitución y garantes de los derechos humanos, por lo que juegan un rol fundamental en la construcción del Estado de derecho, mismo que muchas veces tiene que ver con decisiones políticas.

Sin embargo, también el trabajo de los jueces debe de tener límites y más cuando se resuelven asuntos de tinte político. Cabe mencionar que los jueces no hacen política, sino que garantizan que los actos derivados de la política se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad; no diseñan políticas públicas, se encargan de que dichas políticas sean proporcionales y acordes a los derechos huma-



nos; tampoco toman decisiones políticas, sino que tienen una política judicial, es decir, deben de basar sus decisiones meramente en argumentos jurídicos, con responsabilidad y sentido social, pero nunca bajo intereses políticos.

Es importante recalcar estos límites, ya que, como estableció Kelsen (2001), sin ellos “el poder del tribunal sería tal que habría que considerarlo simplemente insoportable [poniendo] en peligro la certeza del derecho y también la democracia” (p. 142). Los jueces, por tanto, no tienen un poder omnipotente para tomar cualquier decisión desde el ámbito político, pues encuentran límites en la Constitución y la ley, así como en los precedentes sentados por sus antecesores, conocidos como el *stare decisis*<sup>2</sup>. Los jueces, como ya se mencionó, no pueden ocupar el papel del legislador, sino que se consideran socios de estos porque a través de sus sentencias abonan a la eficacia de las normas y las decisiones políticas.

Bajo este marco, la justicia es la que ha tenido una mayor expansión en su función porque como actividad se desarrolla aparentemente en la “línea de frontera entre derecho y política” (Vari, 2002, p. 13); sin embargo, esta línea se difumina cuando se observa que el juez tiene límites en su función, como el hecho de que no actúa de oficio y solo puede revisar el trabajo del legislador a petición de parte, cuando se considere que una decisión es contraria a la Constitución o si existiera una vulneración a los derechos humanos o invasión de competencias. Asimismo, está limitado por la obligación de fundamentar y motivar su sentencia, en el sentido de que debe basarse en lo establecido en la norma y en criterios jurídicos. Otro límite de

---

<sup>2</sup> *Stare decisis* es una locución latina que se traduce como “mantenerse con las cosas decididas”, principio que obliga a los jueces a resolver conforme a los precedentes anteriores o, en el caso mexicano, conforme a las jurisprudencias obligatorias.

los juzgadores es que, si bien revisan cuestiones políticas y, en muchas ocasiones, tienen una función creativa desde el derecho, su decisión deberá de basarse en el criterio de razonabilidad “entendida como la aspiración a la justicia [...] La interpretación de la ley realizada a la luz del principio de razonabilidad, al resolverse en el poder-deber del juez de establecer si el ordenamiento legislativo se adecua a su propio objeto” (Vari, 2002, p. 5).

Por último, al entender y explicar la expansión de la función propulsiva y creativa del juez y, sobre todo, en la llamada judicialización de la política, Vari establece que “la concepción del juez como boca de la ley (debe tener) una mayor conciencia de los conflictos en juego y de las cuestiones de justicia implicadas, y por lo tanto una mayor prudencia y capacidad de argumentar por principios, en función de la estabilización y la legitimación del derecho mismo” (Vari, p. 12). La siempre presente confrontación entre la jurisdicción y la política solo puede ser superada a través de una función razonable del juez, de los argumentos plasmados en su sentencia y de la interpretación de los valores y principios constitucionales en las decisiones que tienen que ver con cuestiones políticas.

En conclusión, el término de *judicialización de la política* no tiene por qué verse como negativo o despectivo, sino como un paso natural de una democracia constitucional para llevar algunas cuestiones políticas a la arena de lo jurídico, garantizando así que todos los actos del poder público se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Con ello, se abona a la construcción de un Estado de derecho, en donde el poder se encuentre limitado por la Constitución a través de la revisión judicial de cualquier acto del poder público, incluso los de carácter político.



Por otro lado, podemos decir que la judicialización de la política no fue una casualidad u ocurrencia de los jueces o de los estudiosos de la función judicial, sino que ha sido el camino natural seguido por el Estado democrático constitucional, en donde existe una supremacía constitucional protegida y garantizada por el poder judicial. Así, las decisiones políticas tomadas por la mayoría deberán de pasar por una revisión judicial con el objetivo de garantizar que se hayan tomado conforme a los principios constitucionales y legales.

En este sentido, Stephen Breyer establece que es el derecho constitucional el que define el destino de la política, construyendo así una dicotomía codependiente en la que la corte no es un mero instrumento para la democracia, sino parte de esta (Breyer, 2017). En otras palabras, los jueces siempre han sido parte del proceso político en un estado democrático, por lo que la judicialización política se debe también a la necesidad de que tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo, regidos por mayorías, tengan en la Constitución un límite. Ese límite será ejercido por el Poder Judicial que, a través de sus sentencias, deberá garantizar el ejercicio de los derechos humanos, la protección de las minorías, la división de poderes y la supremacía constitucional.

Hay que observar que la judicialización de la política se deriva de las bases de la teoría democrática constitucional, en donde las mayorías deben de tener límites establecidos en un documento fundacional que busque generar un equilibrio entre los poderes. El poder judicial, al no depender de la legitimidad democrática, sino de una legitimidad *ex post*, debe de ser el que ponga estos límites a las mayorías, a través del derecho y la razón.

Ahora bien, es importante señalar que en un Estado democrático constitucional es fundamental la celebración de

elecciones libres y auténticas, regidas bajo los parámetros y reglas democráticas que se establecen en una Constitución y en las leyes secundarias. Para ello, se necesitará de mecanismos que garanticen que tanto los actores políticos, las instituciones gubernamentales, las autoridades electorales y la ciudadanía en general cumplan con las reglas del juego democrático y, sobre todo, el ejercicio pleno de los derechos políticos.

Derivado de la construcción del sistema de pesos y contrapesos, desde la teoría de la separación de poderes, se ha considerado que es necesario contar con instituciones y legislación especializada que organice y regule los procesos electorales, como consecuencia de la misma necesidad de limitar al poder ajustándolo a la Constitución; es decir, que a través del poder no se pueda vulnerar el ejercicio de los derechos políticos de votar y ser votado, sino que existan los mecanismos institucionales para garantizar su pleno goce y disfrute. Asimismo, que las elecciones se celebren de manera libre, auténtica y periódica o, en otras palabras, se busca que a través de las instituciones electorales y su legislación se cuente con una *integridad electoral*, entendida como aquella elección basada en los “principios democráticos de sufragio universal y de igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral” (Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, 2012, p. 6). Bajo este entendido, se ha encontrado que una forma para que la democracia procedimental (aquella referente a los procesos electorales) se ajuste a la Constitución y a los principios que de ella emanan, es que pase por una revisión jurisdiccional.



Con base en lo anterior y para efectos de la presente reflexión, se revisará a continuación el papel que han tenido los jueces en el aspecto específico de la judicialización de la política, esto es, en la garantía del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, así como su papel en la consolidación de un sistema electoral democrático.

### *La justicia electoral: un marco conceptual*

Hemos establecido que a través de la *judicialización de la política* los jueces empezaron a involucrarse en la resolución de conflictos electorales, es decir, aquellos referentes a la elección de los representantes por vía democrática, campo de acción conocido como *justicia electoral*.

En sentido estricto, la *justicia electoral* se define como “los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral” (Aragón Reyes, 1988, p. 106). A esto también se le conoce como *contencioso electoral*.

Ahora bien, en *latu sensu*, la justicia electoral se refiere “a todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa” (Orozco, 2006, p. 3), dentro de las cuales se busca garantizar, entre otras cosas:

- ◇ elecciones periódicas, libres y auténticas;
- ◇ el sufragio universal, libre, secreto y directo;
- ◇ la integración de los órganos de representación política;
- ◇ la libertad de asociación, reunión y expresión política;

◇ la equidad en la contienda electoral.

De lo anterior se desprende que la justicia electoral no sólo se puede ver como una cuestión netamente procedimental o de resolución de conflictos, sino como la forma en que el Estado garantiza la democracia formal y la participación política de la ciudadanía a través del ejercicio de los derechos políticos.

Al respecto, IDEA Internacional, en su *Manual de Justicia Electoral* (Orozco Henríquez, 2013, p. 5), ha señalado que la justicia electoral es un instrumento clave del Estado de derecho y la garantía fundamental de cumplimiento con el principio democrático de que las elecciones han de ser libres, justas y auténticas. Ante este reto mayúsculo, la justicia electoral ha representado una garantía fundamental para cualquier sistema democrático, necesaria para el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, así como para asegurar la regularidad, legalidad y constitucionalidad de los actos electorales.

Los diferentes sistemas electorales han creado una diversidad de mecanismos con el objetivo de resolver los conflictos según las siguientes materias de clasificación (Orozco Henríquez, 2017, p. 631):

1. Aquellos que proporcionan un recurso formal para corregir las irregularidades en la materia, como los medios de impugnación electoral, lo cuales anulan o modifican el acto.
2. Aquellos que tienen un carácter punitivo, imponiendo una sanción administrativa o penal al autor, entidad o persona a quien haya cometido un acto irregular.
3. Aquellos mecanismos alternativos para la resolución de conflictos electorales que son voluntarios e informales.



Estos mecanismos necesitarán de reglas procesales claras y definidas que doten de certeza y seguridad jurídica a los justiciables, todo lo cual integra el llamado *derecho procesal electoral*.

En resumen, es de suma relevancia e importancia para cualquier democracia que exista un sistema de justicia electoral previamente establecido, que garantice el derecho de cualquier ciudadano de plantear una queja por cualquier posible violación o merma a sus derechos políticos de votar, ser votado, de asociación, entre otros.

También será importante que el sistema de justicia electoral sea eficaz, es decir, que proteja la integridad de todo proceso electoral, existiendo la posibilidad de acudir ante una autoridad para la resolución de los conflictos que puedan suscitarse durante el desarrollo de dicho proceso: durante la preparación o etapa preelectoral; etapa electoral, votaciones y resultados electorales; o bien, la etapa postelectoral e impugnaciones a los resultados electorales.

Las democracias a nivel mundial han encontrado diversas formas de garantizar su funcionamiento de acuerdo con sus necesidades particulares, su historia y estructura normativa. Los mecanismos pueden ser resueltos por instancias de naturaleza administrativa, jurisdiccional o incluso políticas, lo que hace que tengamos distintos sistemas de justicia electoral. Precisamente, estos serán objeto de análisis en las siguientes líneas.

Si bien la modalidad de justicia electoral que permea más en el mundo es la resolución de conflictos electorales vía los jueces o por instancia jurisdiccional, es importante señalar que también hay otros modelos. Asimismo, en el propio modelo jurisdiccional hay diferentes submodalidades. Por ello, al hablar de justicia electoral no nos estamos refiriendo exclu-

sivamente a los jueces constitucionales que resuelven conflictos en materia electoral, sino a todos aquellos órganos del Estado que garantizan la regularidad de las elecciones. Por ejemplo, el modelo mexicano ha optado por seguir un modelo de justicia constitucional electoral, derivado de la evolución y necesidades específicas del sistema electoral de este país, sistema que se analizará más adelante.

### *Una visión comparada*

No existe un sistema de justicia electoral (SJE) estereotipo a nivel mundial, sino que cada país ha adoptado uno de acuerdo con su contexto histórico, social y normativo. Sin embargo, sí es posible hacer una clasificación general de los distintos SJE, lo cual servirá para realizar un estudio comparado, identificando ventajas y desventajas de cada uno.

Maurice Duverger, en *Instituciones políticas y derecho constitucional* (Duverger et al., 1988), hace una clasificación entre un *contencioso electoral político* (resolución por órgano político) y un *contencioso electoral jurisdiccional* (resolución por órgano judicial). En este mismo sentido, Héctor Fix-Zamudio distingue entre *contencioso político*, *contencioso jurídico* (órganos jurisdiccionales y administrativos) y un sistema mixto, el cual contempla la combinación de los dos anteriores (1992, p. 8).

Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), en concordancia con lo establecido por José de Jesús Orozco Henríquez (2019, p. 55), ha clasificado los diferentes sistemas de resolución de conflictos electorales de acuerdo al órgano que toma la decisión final sobre la validez de una elección y la correspondiente proclamación de electo a favor de determinada persona: “Esta organización, conocida como el «órgano de última



instancia» tiene facultades relacionadas con las elecciones legislativas nacionales, las cuales se celebran en todo país democrático”(IDEA, 2011, p. 15).

*Sistemas en que la resolución de conflictos recae en un órgano legislativo u otra asamblea política*

En este tipo de sistema un órgano legislativo será el que resuelva los conflictos electorales. Se le conoce también como un *sistema de calificación política de la elección o de auto-calificación*, pues son los propios legisladores los que califican la legalidad de su elección.

De acuerdo a la base de datos de IDEA Internacional, de un total de los 178 países analizados que funcionan bajo dicho sistema, solo siete cuentan aún con una calificación política de las elecciones (IDEA, s. f.). Además, estos países se acercan a un sistema mixto de justicia electoral, en donde la revisión de las decisiones del órgano político se somete a un poder judicial.

Dentro de los países que cuentan con este sistema está, por ejemplo, Dinamarca, cuya Ley de Elecciones establece que las quejas se presentan ante el Ministerio de Economía y de Asuntos Interiores, el cual la envía al Parlamento para su consideración. El Comité de Elecciones del Parlamento estudia la queja electoral y propone una resolución al Pleno del Parlamento, quien toma la última decisión. Ninguna corte judicial está involucrada en la validez de las elecciones. Alemania (a través del *Bundestag* o Parlamento Federal), Islandia, Israel e Italia son otros países que cuentan con este sistema de calificación política, teniendo en común que son democracias consolidadas con un Estado de derecho sólido, en donde gozan de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Estados Unidos de América, en cierto sentido, también se podría considerar como un sistema de calificación por parte de la legislatura, ya que la Constitución, en su artículo 1, sección 5, establece que: “Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros, y una mayoría de cada una constituirá el quórum necesario para deliberar” (Constitución de los Estados Unidos, 1787). Sin embargo, su justicia electoral se basa en el federalismo, donde cada estado tiene su propio sistema de justicia, pudiendo llegar una queja electoral hasta la Suprema Corte de Justicia.

Estos países tienen en el órgano legislativo la última instancia para la decisión sobre la validez de la elección, sin embargo “lo hacen coexistir con medios de control jurisdiccional o, incluso, administrativos, previos (como en Argentina, Estados Unidos de América e Italia) o posteriores (como en Alemania), lo que los convierte en SJE mixtos legislativos-jurisdiccionales/administrativos” (Orozco Henríquez, 2019, p. 59).

Si bien es cierto que para países con democracias consolidadas este sistema ha funcionado, también trae algunas desventajas consubstanciales que han motivado que algunos países se separen de él. Entre las desventajas se encuentran:

- ◇ En un órgano legislativo las decisiones se toman conforme a la regla de la mayoría, por lo que este SJE podría favorecer exclusivamente a intereses políticos y no jurídicos. Sería muy complicado que las minorías pudieran obtener resultados favorables a sus pretensiones.
- ◇ Las decisiones se toman por consideraciones netamente políticas, lo que afecta la legitimidad de las mismas, pues podrían no ajustarse a los prin-



cipios de constitucionalidad y legalidad que exige cualquier Estado de derecho.

- ◇ Los conflictos electorales pueden ser resueltos a través de la negociación y de intercambios de favores políticos, y no por los canales institucionales y legales.

Si bien es cierto que este sistema puede facilitar la resolución de conflictos electorales al someter a la mayoría las decisiones y fomentar la gobernabilidad democrática y no *ensuciar* al poder judicial en cuestiones políticas, también se cumple que la resolución por un órgano político no garantiza que los procesos electorales se lleven bajo los estándares legales y democráticos requeridos, sobre todo en países donde aún no se cuenta con una democracia consolidada.

#### *Sistemas en que la resolución de conflictos recae en un organismo electoral con facultades judiciales*

Este modelo contempla un organismo administrativo electoral, encargado de organizar las elecciones y con facultades jurisdiccionales para resolver las impugnaciones electorales de manera definitiva y declarar la validez de las elecciones. Es decir, un órgano juega un doble papel, tanto el administrativo como el jurisdiccional, no admitiendo recurso alguno en contra de sus resoluciones.

Este *modelo de órgano único* adopta el sistema de justicia administrativa mediante el cual las quejas presentadas se resuelven de acuerdo a la estructura administrativa de la entidad, es decir, la inconformidad contra la actuación de algún órgano es resuelta por su superior jerárquico, entendiendo que la estructura de estos organismos es una forma piramidal casi siempre conformada por una

instancia superior a nivel nacional y con instancias regionales, municipales o distritales, hasta llegar a las juntas receptoras de votos. Bajo este modelo se busca que sea una autoridad independiente a los otros tres poderes quien se ocupe de todo lo referente al proceso electoral, sin que sus resoluciones sean susceptibles de revisión por otro órgano.

Un caso emblemático de este tipo de SJE es el de Costa Rica, el cual cuenta con un Tribunal Supremo de Elecciones con cuatro facultades principales:

1. Función de administración electoral: comprende la organización, dirección y control de todos los actos relativos al sufragio. Esa tarea se realiza bajo estrictos estándares técnicos.
2. Función de registro civil: que, entre otras funciones, tiene la de elaborar el padrón electoral y expedir la cédula de identidad.
3. Función jurisdiccional: competencia para dictar resoluciones irrecurribles en materia electoral.
4. Función de formación en democracia: promover valores democráticos, lo cual se ha convertido en tendencia entre los organismos electorales de Latinoamérica.

La estructura del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica está conformada por 32 oficinas regionales, así como por juntas cantonales y juntas receptoras de votos. Sus decisiones se impugnan ante el Pleno del Tribunal, conformado por tres magistrados (cinco durante elecciones) nombrados por la Corte Suprema de Justicia.

Sin duda, el sistema de justicia electoral costarricense se ha caracterizado por su integridad y eficacia, sin embargo, en otros países como Nicaragua, donde existe un Consejo Supremo Electoral constituido como un poder electoral,



el modelo ha servido para partidizar la organización de las elecciones, mermando así la calidad de la democracia nicaragüense. Por lo anterior, este modelo puede corromperse, ya que al concentrar la función administrativa y jurisdiccional en un solo órgano especializado se corre el peligro de que este sea *juez y parte*, faltando una instancia independiente y previamente establecida, revisora de dichas resoluciones, lo que podría considerarse como violatorio a los derechos humanos.

#### *Sistemas en que la resolución de conflictos recae en un órgano judicial*

Como se estableció anteriormente, dejar en manos de un órgano político la resolución de conflictos electorales puede mermar la legitimación de una elección, pues las decisiones se pueden tomar principalmente por cuestiones políticas y no necesariamente jurídicas. Ante ello, y derivado de lo estudiado respecto al rol de los jueces en una democracia y la judicialización de la política, un gran número de países han adoptado un sistema en donde la resolución de conflictos electorales recaiga en un órgano jurisdiccional independiente e imparcial, que tome las decisiones basadas en el derecho y no en cuestiones políticas.

Esta corriente de justicia electoral ha ayudado a dotar de legitimidad y confianza a democracias endebles en donde no existía certeza sobre la veracidad de los resultados electorales, o donde se calificaban elecciones atendiendo a mayorías legislativas e intereses políticos y partidistas, y no conforme a derecho. Los órganos judiciales, a través de la Constitución, la ley y los principios democráticos, han sabido utilizar la interpretación jurídica para resolver los conflictos electorales desde el terreno del derecho, de manera pacífica y sin intereses políticos.

El modelo jurisdiccional es aquel en el cual un tribunal deberá de ser el encargado de garantizar la autenticidad, regularidad y validez de las elecciones. Busca que todos los actos electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, es decir, en la juridicidad, privilegiando así la sujeción de las elecciones al Estado de derecho o el gobierno de las leyes.

Además, al ser los jueces los facultados para resolver las cuestiones electorales, se previene que exista en la calificación de la validez de la elección un abuso por parte de las mayorías, respetando así los derechos de las minorías dentro de la legalidad electoral.

Bajo este modelo será importante cuidar que los perfiles de los jueces que resuelvan las disputas electorales sean íntegros y no tengan vínculos partidistas que puedan viciar sus decisiones. Por ello, es requisito *sine qua non* del sistema contar con jueces imparciales e independientes que durante su mandato no busquen favorecer u obstaculizar a alguna fuerza política, ya que eso podría deslegitimar la función jurisdiccional en materia electoral. Asimismo, los actores políticos tendrán que aceptar que las disputas electorales sean resueltas por un órgano jurisdiccional y, por lo tanto, acatar esa decisión y no violentarla con acuerdos políticos.

Dentro de este sistema existen diferentes subsistemas de acuerdo al tipo de órgano judicial competente, como se verá a continuación.

### *Tribunales ordinarios del Poder Judicial*

En este subsistema, son los propios tribunales ordinarios del poder judicial quienes resuelven los conflictos electorales que se puedan suscitar en un proceso electoral. Es decir, no son tribunales especializados en materia electoral, sino tribuna-



les que forman parte del poder judicial, con competencia en otras materias. Existen países donde, en única instancia, la Suprema Corte respectiva resuelve las impugnaciones contra los resultados electorales, y otros donde llegan las impugnaciones a la Suprema Corte por vía de apelación de una instancia inferior. Por ejemplo, en Corea del Sur las impugnaciones en contra de los resultados de elecciones legislativas se resuelven directamente y en única instancia por la Suprema Corte, mientras que en la India los resultados de las elecciones presidenciales y de vicepresidente los conoce la Suprema Corte en única instancia, y las legislativas lo hacen vía apelación.

En Australia, la Suprema Corte conoce de estas impugnaciones vía apelación de la resolución de un Tribunal Electoral de primera instancia. En América Latina existen países como El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela que, aunque cuentan con tribunales electorales especializados, sus resoluciones pueden ser revisadas por la Suprema Corte por cuestiones de constitucionalidad.

El Sistema de Justicia Electoral por tribunales judiciales ordinarios es de los más adoptados por democracias consolidadas y emergentes a nivel mundial. El poder judicial dota de legitimidad a los procesos electorales, ya que la resolución de las impugnaciones se basa en criterios jurídicos.

Una de las desventajas de este sistema es que no se tiene una jurisdicción especializada en el tema electoral, sino que los jueces ordinarios lo resuelven como un asunto más, dándose, en muchas ocasiones, resoluciones desfasadas o de situaciones de imposible reparación.

### *Tribunales o consejos constitucionales*

En este sistema, las cortes o tribunales constitucionales son los encargados de resolver en última instancia las

impugnaciones contra los resultados electorales. Hay países con tribunales constitucionales autónomos y fuera del poder judicial, como Austria, Bulgaria y Croacia. También existen sistemas mixtos legislativos y jurisdiccionales, como Alemania, en donde el *Bundestag* (Parlamento) califica la elección y esta resolución puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional Federal. Por otra parte, en Francia se cuenta con un consejo constitucional autónomo frente al poder judicial, que salvaguarda la legalidad y regularidad de las elecciones presidenciales, de diputados y senadores, siendo sus decisiones inapelables. En Portugal, por su parte, dicha decisión le corresponde al Tribunal Constitucional, si bien este es parte del Poder Judicial.

Los tribunales constitucionales se encargan principalmente de verificar si las elecciones se han realizado bajo los principios democráticos que establece la Constitución; de ahí la competencia de los mismos. Al ser órganos de control constitucional, sus decisiones en temas electorales tendrán que basarse en argumentos jurídicos y no políticos, lo que fortalece la legitimidad de sus sentencias.

### *Tribunales administrativos*

En este sJE, el órgano que resuelve en última instancia las impugnaciones contra los resultados electorales es un organismo jurisdiccional administrativo, ya sea autónomo o perteneciente al poder judicial. Una de las razones para que existan estos tribunales es que se impugnan las resoluciones emanadas de un organismo administrativo electoral, por lo que se busca que el órgano jurisdiccional tenga el mismo carácter.

Como ejemplo está el caso de Colombia, donde un organismo administrativo electoral independiente, el Consejo Nacional Electoral, resuelve en primera instancia las impug-



naciones contra resultados electorales, y esto puede ser impugnado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Este Consejo del Estado funciona como un tribunal de plena jurisdicción, siendo el máximo juez de la administración pública. Dentro de sus funciones en materia jurisdiccional electoral se encuentran:

- ◇ Demandas de nulidad electoral
- ◇ Demandas contra los actos de elección de voto popular
- ◇ Demandas contra los actos de nombramiento de las entidades y autoridades públicas del orden nacional
- ◇ Recursos extraordinarios de revisión contra las sentencias de carácter electoral proferidas por los tribunales administrativos

En este sentido, la última instancia jurisdiccional en materia electoral de Colombia será un Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que revisará las resoluciones del Consejo Nacional Electoral.

#### *Tribunales electorales especializados*

Este modelo contempla que la decisión final sobre las impugnaciones contra los resultados electorales será resuelta por un tribunal especializado en la materia, autónomo o perteneciente al poder judicial. Por tanto, existe un tribunal específicamente para resolver las controversias electorales, separado del organismo administrativo electoral que organiza las elecciones. Contra las resoluciones de este tribunal especializado no cabe interponer ningún recurso en su contra, por lo que es una instancia definitiva e inatacable.

Este modelo ha sido uno de los aportes más relevantes para la democracia por parte de la región latinoamericana,

surgido en Uruguay con la Corte Electoral, en 1924, y seguido por el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, en 1925. Una de las razones principales por la que se buscó este modelo fue para quitar a un solo poder político la decisión sobre las controversias electorales, al tiempo que se encarga de no inmiscuir a la Suprema Corte de Justicia en disputas entre actores políticos.

Sin duda, este modelo se ha caracterizado por buscar la especialización de la justicia electoral, construyendo instituciones jurisdiccionales encargadas exclusivamente de la materia electoral, así como por la creación de toda una línea jurisprudencial enfocada al derecho electoral y a la garantía de los derechos político-electorales del ciudadano. Es importante señalar que el modelo se refiere exclusivamente a los países donde cuentan con tribunales electorales especializados que actúen como última instancia y no permitan ningún tipo de revisión por otro órgano, inclusive la Suprema Corte, para revisión constitucional.

Países como Chile, México, Ecuador y Perú, así como Grecia, Albania, Suecia y Sudáfrica, han adoptado este modelo. Generalmente, en él se tiene un dualismo electoral, con un órgano encargado de la organización electoral y otro órgano jurisdiccional encargado de resolver las impugnaciones en materia electoral, ya sea de carácter autónomo o perteneciente al poder judicial. Por ejemplo, en Ecuador existe el Consejo Nacional Electoral, que organiza las elecciones, y un Tribunal Contencioso Electoral (de carácter autónomo) que resuelve las impugnaciones en contra de las resoluciones del primero. En Perú hay dos órganos administrativos: el Consejo Nacional de Procesos Electorales, encargado de organizar las elecciones, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, encargado



del padrón electoral. Además, a estos se suma el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, un tribunal autónomo (no perteneciente al poder judicial) que resuelve de manera definitiva las impugnaciones contra las elecciones.

El caso mexicano también contempla este modelo, pues tiene al Instituto Nacional Electoral como el órgano administrativo electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Este modelo ha funcionado para especializar la materia jurisdiccional electoral, así como para dotar de legitimidad, certeza y confianza a las elecciones, pues las y los juzgadores de estos órganos decidirán bajo criterios jurídicos que son aplicables exclusivamente a la materia electoral.

#### *Sistemas en que la resolución de conflictos recae en un órgano ad hoc*

Orozco Henríquez (2019) establece que este no es un modelo de justicia electoral, sino un modo excepcional o extraordinario. En él se crea un órgano *ad hoc* para la resolución de algún conflicto electoral, el cual tiene carácter temporal y se utiliza en contextos conflictivos graves, por lo que se tiene un arreglo provisional o transitorio para poder celebrar elecciones.

Bajo este contexto, casi siempre de transición, se crea un órgano temporal para la resolución de conflictos electorales de carácter provisional y no permanente durante un proceso electoral específico. Existen órganos *ad hoc* creados como una solución interna, como en el caso de Nepal, donde la Constitución interina de 2006 creó un Tribunal para la Asamblea Constituyente de Nepal únicamente para resolver las impugnaciones contra la elección del congreso constituyente. También existen órganos *ad hoc* creados por la comunidad internacional de manera provisional para la

resolución de los medios de impugnación en una elección. Estos órganos son auspiciados por organismos internacionales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), entre otros.

Lo que busca la comunidad internacional es ser el puente para una transición democrática, sobre todo en países que vienen saliendo de un conflicto bélico interno y que buscan transitar hacia una democracia. Los casos más emblemáticos son los de Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996, Timor-Leste en 2001 y Afganistán en 2005. En Afganistán, con el apoyo de la comunidad internacional se creó un Órgano Conjunto de Gestión Electoral, integrado por funcionarios locales y miembros internacionales designados por el representante especial del secretario general de las Naciones Unidas.

De acuerdo a IDEA (2011), este modelo provisional tiene sus ventajas, ya que ayuda a establecer los mecanismos institucionales para un regreso a la democracia luego de un conflicto político grave o de una crisis.

## **Conclusiones**

Como se ha establecido en apartados anteriores, no existe un modelo de justicia electoral perfecto o idóneo para todos los países, sino que dependerá del contexto histórico, social, cultural y político de cada uno de ellos para poder adoptar uno u otro modelo o crear uno de acuerdo con sus necesidades.

Sin embargo, la tendencia mundial ha sido quitarle la facultad de calificar las elecciones a un órgano político, dándosela a un órgano jurisdiccional o especializado. Esta tendencia muestra distintas conclusiones, que se mencionan a continuación.



1. Las elecciones se deben sujetar a principios democráticos que se establecen a nivel constitucional y legal, con el objetivo de que sean libres, auténticas y periódicas. Es de suma relevancia que todos los actos electorales se ajusten al principio de juridicidad.
2. Se ha superado el miedo de inmiscuir a los jueces en cuestiones políticas como las elecciones, dejando atrás la idea de que atentaría contra la independencia del poder judicial y, por lo tanto, contra el Estado de derecho.
3. En una democracia siempre existirán conflictos, sin embargo, estos deberán solucionarse mediante los procesos e instituciones competentes para resolver las impugnaciones electorales.
4. Las impugnaciones contra resultados electorales deberán de ser resueltas con argumentos jurídicos y no políticos, garantizando así que cualquier actor político pueda tener acceso a una instancia independiente, imparcial y profesional en caso de controversia electoral.
5. La evolución del rol de los jueces en un estado democrático ha permitido que diversos países confíen en ellos para la resolución de conflictos en materia electoral, esto derivado de que los jueces gozan de legitimidad, independencia e imparcialidad y fundamentan y motivan sus sentencias en argumentos netamente jurídicos, no políticos.
6. Se ha buscado construir un derecho electoral a través de órganos especializados a nivel administrativo y jurisdiccional que sean los encargados de organizar elecciones y validar los resultados electorales. Con esto se busca que existan algunos lineamien-

tos: en primer lugar, tener procedimientos técnicos altamente especializados para organizar el proceso comicial y, en segundo, criterios jurisprudenciales, precedentes y reglas específicas que apliquen en casos de conflictos en materia electoral.

7. No hay dos sistemas de justicia electoral idénticos. Si bien es cierto que se parte de modelos, estos se adaptan de acuerdo con el contexto democrático de cada país.
8. Los estándares internacionales en materia democrática, así como diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, establecen que se debe garantizar la protección del derecho fundamental de toda persona agraviada a un remedio eficaz ante un tribunal independiente, previamente establecido<sup>3</sup>. Por ello, la tendencia es que en materia electoral exista un tribunal, ya sea ordinario o especializado, administrativo o jurisdiccional, autónomo o parte del poder judicial, que resuelva las controversias en materia electoral.
9. Es indispensable contar con un órgano de resolución de conflictos electorales que abone a la construcción del sistema democrático y al Estado de derecho.
10. La región latinoamericana ha sido innovadora en el tema de justicia electoral al contar con tribunales especializados en la materia, logrando abonar a la consolidación de la democracia en la región. En México se ha optado por la justicia electoral constitu-

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7° de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los pueblos; 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6° del Convenio Europeo de Derechos Humanos.



cional a través de un tribunal especializado que es parte del Poder Judicial de la Federación, con facultades para realizar un control concreto de constitucionalidad en materia electoral.

Dado lo anterior, podemos decir que la justicia electoral es uno de los pilares de cualquier sistema democrático, pues será la encargada de garantizar que los procesos electorales se lleven conforme a derecho y, sobre todo, que la ciudadanía pueda ejercer de manera plena sus derechos políticos, confiando en sus autoridades y en los resultados electorales. Para eso es necesario que existan instancias a donde los actores de una democracia puedan acudir, en el caso de que existan controversias o irregularidades durante los procesos electorales. Por tanto, cualquier reforma que se proponga al sistema de justicia electoral deberá ir encaminada al fortalecimiento institucional, a la garantía de la independencia del órgano resolutor de conflictos político-electorales, así como a la idea de que los jueces no son legitimados a través de las urnas, sino que se legitiman democráticamente a partir de sus sentencias y de la confianza de la ciudadanía.

Estas líneas buscan recordar al lector que la judicialización de la política y la formación de un sistema de justicia electoral no han sido casualidad, sino el resultado de una evolución constante del papel de los jueces en el estado democrático constitucional.

En México, los jueces constitucionales electorales, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales de las entidades federativas, han sido un baluarte de la democracia mexicana, los cuales deben ser fortalecidos, garantizando en todo momento su independencia, profesionalismo y autonomía de funcionamiento.

## Referencias bibliográficas

- Aragón Reyes, M. (1998). Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral. En *Elecciones y democracia en América Latina* (pp. 97-107). IIDH-Capel.
- Atienza, M. (2019). Siete tesis sobre el activismo judicial. *Grand place: pensamiento y cultura*, (10), 39-47. <https://dfddip.ua.es/es/documentos/siete-tesis-sobre-el-activismo-judicial.pdf?no-cache=1540204326938>
- Bickel, A. (1962). *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. Bobbs-Merrill.
- Breyer, S. (2017). *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un Juez*. Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad. (2012). *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. Global Commission on Elections, Democracy & Security. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>
- Constitución de los Estados Unidos de América. (1787). Art. I, § 5.
- Duarte Rivas, R. (2002). *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Duverger, M., Lucas Verdú, P., Aparicio, M. A., y Solé Tura, J. (1988). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ariel.
- Ferrajoli, L. (2008). La Esfera de lo indecible y la división de poderes. *Estudios Constitucionales*, 6(1), 337-343.
- Ferrajoli, L. (2010). Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(15-16), 3-18. <https://doi.org/10.22201/ij.24487929e.2010.15.8772>
- Ferrer McGregor, E. (2011). La Suprema Corte de Justicia de México como Legislador Positivo. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 59-77). Konrad Adenauer.
- Fix-Zamudio, H. (1992). Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral. En *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (pp. 1-42) Instituto Federal Electoral/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández Macías, J. L. (2018). Los jueces ante el pueblo. Sobre "Cómo hacer funcionar nuestra democracia", de Stephen Breyer. *Isonomía - Revista de teoría y filosofía del derecho*, (49), 161-170. <https://doi.org/10.5347/49.2018.27>
- Hirschl, R. (2009). Judicialization of Politics. En Caldeira y Kelemen (Eds.), *Oxford Handbook Law and Politics* (pp. 119-



- 141). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199208425.001.0001>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). (2011). *Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*. IDEA.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). (s. f.). *Base de datos de Justicia Electoral*. IDEA.
- Kelsen, H. (2001). *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ollero Tassara, A. (2010, 13 de diciembre). Legislador negativo. *ABC Opinión*. [https://www.abc.es/opinion/sevilla/legislador-negativo-201012130000\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/opinion/sevilla/legislador-negativo-201012130000_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)
- Ojeto Martínez Manzur, F. (2022). *El rol de la justicia electoral en el entorno democrático constitucional* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México. [https://ri.unam.mx/contenidos/el-rol-de-la-justicia-electoral-en-el-entorno-democratico-constitucional-3694270?c=GwRngK&d=false&q=\\*&i=2&v=1&t=search\\_0&as=0](https://ri.unam.mx/contenidos/el-rol-de-la-justicia-electoral-en-el-entorno-democratico-constitucional-3694270?c=GwRngK&d=false&q=*&i=2&v=1&t=search_0&as=0)
- Orozco Henríquez, J. de J. (2019). *Justicia Electoral Comparada de América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Orozco Henríquez, J. (2006). *Justicia electoral y garantismo jurídico*. Porrúa.
- Orozco Henríquez, J. (2013). *Justicia Electoral. El Manual de IDEA Internacional*. IDEA Internacional.
- Orozco Henríquez, J. J. (2017). Justicia Electoral. En *Diccionario Electoral* (3ª ed.) IIDH/CAPEL y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Serrano Migallón, F. (2015). *Políticas judiciales y Nuevo Gobierno Judicial*. Senado de la República. [https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Consejero/Ensayo\\_FSM.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Consejero/Ensayo_FSM.pdf)
- Vari, M. (2002). División de poderes y límites del poder judicial. *Revista Derecho del Estado*, 13(1), 3-16. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/823>



### **Declaración de no conflicto de intereses**

Quien presenta el trabajo, Fernando Ojeto Martínez Manzur, declara que no tiene ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.





# Participación ciudadana en el mundo y su comparativa con México

*Citizen Participation Worldwide and Its Comparison with Mexico*

**Sergio David Palacios Montes**

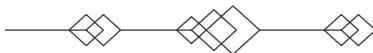
Universidad Autónoma de Querétaro (México)

<https://orcid.org/0000-0002-1259-9650> | [sdpm.30@gmail.com](mailto:sdpm.30@gmail.com)

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.e8/15>

Recibido: 13 de junio de 2024

Aceptado: 8 de agosto de 2024



## Resumen

La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas ha sido un tema controversial a nivel global. La discusión se centra en su existencia, su reconocimiento dentro de los cuerpos normativos (supremos y secundarios) y la accesibilidad que tienen las personas para su ejercicio a través de los mecanismos creados para tal efecto. Partiendo de estos dilemas, y con el objeto de tener claridad del estado en que se encuentra la participación ciudadana, resulta importante hacer un recuento normativo mundial y nacional de lo que sucede con ella.

**Palabras clave:** participación, constitución, derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, herencia colonial, gobierno



## Abstract

The citizen participation in the decisions of government is a global issue. The discussion has many elements as its existence, recognition in the law, and the accessibility to exercise it by the citizens through the different created mechanisms. By these elements and with the objective to have certainty about the real situation about the citizen participation in the world, it's important to make a global and national research about it.

**Keywords:** participation, constitution, human rights, citizen participation mechanisms, colonial heritage, government

## Introducción

La participación de las personas en la vida pública es una actividad natural del ser humano, que ha estado presente desde el origen mismo de la sociedad. Esta participación se da de diversas maneras y alcanza distintos objetivos. Durante el presente ensayo analizaremos la participación ciudadana<sup>1</sup> que, según la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OECD), “tiene que ver con que los ciudadanos tomen un rol en el intercambio de puntos de vista sobre la elaboración de política pública por parte del Estado y puedan aportar distintas propuestas de acuerdo a las necesidades sociales” (OECD, 2001).

La P. C. se encuentra además reconocida como derecho humano dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 21 establece: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (ONU, 1948).

---

<sup>1</sup> Designada en este texto por las iniciales P. C.



Partiendo de lo anterior, en esta investigación se analizarán los cuerpos normativos (supremos y secundarios) de países de los cinco continentes, a fin de identificar la situación en que se encuentra la P. C. Esto se hará tomando en cuenta las siguientes variables: existencia; reconocimiento como derecho humano; mecanismos para ejercerla; participación de las personas en los ejercicios llevados a cabo.

En este análisis será de vital importancia estar conscientes de la existencia e influencia de elementos sociales, culturales, económicos, políticos y religiosos que influyen de manera determinante en la elaboración de los textos jurídicos originarios. Así como de aquellos elementos que, a lo largo de la historia, se derivan de la influencia que ejerce un país sobre a otro a través de la fuerza: los conquistadores sobre los conquistados; influencia que, en un primer momento, se materializa durante el periodo de la ocupación para, posteriormente, impregnarse en la dinámica social, política y jurídica del país o sociedad conquistada, permaneciendo en mayor o menor medida con el paso del tiempo; elementos a los que nos referiremos como elementos de herencia colonial.

Lo anterior permitirá entender con mayor claridad la fotografía actual de la P. C. en el mundo y el rol que juega en las interacciones sociopolíticas dentro de diversos países.

### **Participación ciudadana en Asia**

El continente asiático es un continente plural en donde encontramos países con un régimen cerrado, China e India, y países en donde las libertades y derechos son ejemplares a nivel mundial: Japón, Corea del sur, Filipinas y Singapur.

En los primeros, la existencia y el reconocimiento de los derechos humanos son limitados y no existe la participación ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Por otro lado, en los segundos sí existe un avance significativo en la existencia y reconocimiento de los derechos humanos, además de acciones importantes sobre gobierno abierto y mecanismos de P. C. que permiten que los ciudadanos se involucren en mayor medida en la toma de decisiones dentro de los asuntos públicos. La siguiente tabla resume un panorama general en el continente:

**Tabla 1.** Comparativo de participación ciudadana países del continente asiático

No.	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
1	China	No	Sin referencia	Sin referencia
2	India	No	Sin referencia	Sin referencia
3	Japón	Sí Constitución (Artículo 96)	• Plebiscito	Sin referencia
4	Corea del Sur	Sí Constitución (Artículo 72 y 130)	• Referéndum	91.9%
5	Filipinas	Sí Constitución (Artículo 16 sección XIII, 2 apartado C, sección IX, 1 y 32 sección VI, 2 sección XVII)	• Plebiscito • Iniciativa ciudadana • Referéndum • Retirada	Entre 12% y 50%



No.	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
6	Singapur	Sí Constitución (Artículo 8)	• Referéndum	90.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los ordenamientos citados (marzo 2023).

Se puede observar que en China e India no existe la participación ciudadana dentro de sus cuerpos normativos supremos y que dichos países no permiten que la ciudadanía se involucre de manera directa en la toma de decisiones públicas; solo se habla de la posibilidad de que la ciudadanía participe en las elecciones y a través del voto elijan a sus representantes; es decir, se habla de participación política. Se hace referencia, además, a que se respetarán y reconocerán los derechos humanos en la práctica y de acuerdo a lo que señalan distintas organizaciones internacionales, entre ellas Human Rights Watch (2020). Sin embargo, en China no solo no existe la posibilidad de que la ciudadanía ejerza esos derechos, sino que el Gobierno actual ha comenzado una embestida importante para limitarlos, clausurando organizaciones cívicas, silenciando al periodismo independiente y cercenando gravemente el diálogo en línea, entre otros. Los reportes hablan además del peligro que representa la influencia que tiene el gobierno chino en otros países y en empresas internacionales, influencia que podría repercutir en la cantidad y calidad de derechos a los que tienen acceso sus ciudadanos (Human Rights Watch, 2020).

Por otro lado, se puede observar que en Japón, Corea del sur, Filipinas y Singapur existe la P. C. dentro de sus cuerpos normativos supremos, con algunas particularidades que a continuación describiremos. Filipinas es el único de ellos en

donde se reconoce la P. C. como derecho humano, dentro la sección XIII, artículo 16 de la Constitución, el cual establece: “No será recortado el derecho de las personas y de sus organizaciones a una participación efectiva y razonable en todos los niveles de la toma de decisiones sociales, políticas y económicas. El Estado facilitará, por ley, el establecimiento de mecanismos adecuados de consulta” (Constitución de Filipinas, 1987, 2022), además de la existencia del plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana y la retirada.

En el cuerpo normativo supremo de Japón, Corea del Sur y Singapur no se reconoce la P. C. como derecho humano, pero sí existen mecanismos que la contemplan: el referéndum en Corea del Sur y Singapur, y el plebiscito en Japón. En Japón y Singapur es una obligación someter a consideración del pueblo cualquier reforma a la constitución, requiriendo mayoría simple en Japón y mayoría calificada en Singapur para que esta pueda ser aprobada. En Corea del Sur es una facultad del presidente de la república someter a referéndum “las políticas importantes relativas a la diplomacia, la defensa nacional, la unificación y otras cuestiones relacionadas con el destino nacional si lo considera necesario” (Constitución de Corea del Sur, 1948); por tanto, es una facultad discrecional del presidente y no una atribución de la ciudadanía.

Los mecanismos de P. C. en Japón, Corea del Sur y Singapur se establecen solo como un medio de control constitucional para avalar o desechar las reformas constitucionales. Entonces, la P. C. va enfocada a atender un requerimiento constitucional y no a una participación libre que permita a la ciudadanía tomar parte en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Ahora bien, en los ejercicios de P. C. que se han llevado a cabo en Corea del Sur y Singapur se observa un porcentaje de participación por encima del 90% de los ciudadanos, lo que



nos habla de una ciudadanía con convicción de participación. En cambio, en Filipinas el porcentaje de participación oscila del 12% al 50%, esto a pesar de que su texto constitucional en materia de P. C. es el más avanzado. En Japón, a la fecha, no se ha dado un ejercicio de referéndum.

### Participación ciudadana en África

El continente africano es un caso particular, pues la mayor parte de su territorio ha sido colonizado y explotado por países europeos a lo largo de la historia: España, Francia, Reino Unido y Países Bajos, que han administrado los recursos naturales, materiales, políticos y sociales. Esta situación ha dejado una huella importante en los cuerpos normativos supremos y en los cuerpos normativos existentes de los países colonizados, a lo cual hay que sumarle el hecho de que un número importante de países africanos se encuentran en permanente conflicto civil armado. Resulta difícil analizar la participación ciudadana en dicho contexto, y, en consecuencia, se decidió incluir solamente a los que presentan mayor estabilidad política y social: Egipto, Marruecos, Sudáfrica, Camerún, Nigeria y Senegal. La información correspondiente se encuentra concentrada en la siguiente tabla.

**Tabla 2.** Comparativo de participación ciudadana en países del continente africano

No.	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
1	Egipto	Sí Constitución (Artículo 87)	• Referéndum	Entre 32% y 44%

No.	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
2	Marruecos	Sí Constitución (Artículo 2, 136 y 139)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> <li>• Diálogo y actuación concertada</li> </ul>	75%
3	Sudáfrica	Sí Constitución (Artículo 84 y 127)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> </ul>	85%
4	Camerún	Sí Constitución (Artículo 2 y 36)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> </ul>	98%
5	Nigeria	Sí Constitución (Artículo 6, 60 y 99 BIS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> </ul>	Sin referencia
6	Senegal	Sí Constitución (Artículo 3 y 51)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> </ul>	Entre 38% y 80%

Fuente: Elaboración propia a partir de los ordenamientos citados (marzo 2023).

En la tabla anterior se observa que existen particularidades en los distintos países analizados, partiendo de que en ninguno de ellos se reconoce la P. C. como derecho humano, aunque sí se establecen mecanismos a través de los cuales las personas puede involucrarse en la toma de decisiones.

En Egipto la P. C. se establece como un deber nacional en el artículo 87 constitucional: “La participación de los ciudadanos en la vida pública es un deber nacional. Todo ciudadano tiene derecho a votar, a participar en elecciones y a expresar su opinión en referendos. La ley regulará el ejercicio de estos derechos. El cumplimiento de estos deberes pueden



ser objeto de exoneración en los casos especificados por la ley” (Constitución de Egipto 2014, 2022).

En Marruecos, Camerún, Nigeria y Senegal la P. C. se establece como el medio a través del cual el pueblo ejerce su soberanía de manera directa, y establecen al referéndum como el mecanismo para ello. Dentro de estos países, la Constitución de Marruecos es la más clara en ese sentido al establecer en su artículo 2: “La soberanía pertenece a la Nación que la ejerce directamente, mediante referéndum, e indirectamente, por intermediario de sus representantes” (Constitución de Marruecos, 2011). En las constituciones de Camerún, Nigeria y Senegal la redacción es similar, al establecer que la soberanía se ejerce a través de los representantes electos y de manera optativa a través del referéndum; para muestra, lo establecido por la Constitución de Nigeria en su artículo 6: “El pueblo ejerce su soberanía a través de sus representantes electos y mediante referéndum. Las condiciones para recurrir al referéndum están determinadas por la ley” (Constitución de Níger, 2010).

En Sudáfrica, la P. C. no se establece como medio para ejercer la soberanía, ni como deber de los ciudadanos, sino que dentro de su cuerpo normativo supremo esto se relega a una facultad del presidente: “2. El presidente es responsable de [pedir] un referéndum nacional en términos de una Ley del Parlamento” (Constitución de Sudáfrica (rev. 2012) 1996); es decir, la P. C. se relega a los términos de la legislación secundaria y no a una participación libre que permita a la ciudadanía involucrarse en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Ahora bien, en Marruecos, Sudáfrica, Camerún y Senegal la participación de los ciudadanos no baja del 75%, lo que nos habla de una ciudadanía con convicción de participación, al ser la materia de participación los cambios constitucionales o nuevas constituciones, en Camerún y Senegal en 1958, Sudá-

frica en 1992 y Marruecos en 2011; en cambio, en Egipto la participación no ha pasado del 50%, a pesar de ser una especie de obligación nacional participar en estos ejercicios. Finalmente, en el caso de Nigeria, a la fecha no se ha tenido un ejercicio de referéndum.

### Participación ciudadana en Oceanía

De Oceanía, al ser un continente insular, se tomaron tres de sus islas, que constituyen los países de mayor importancia en el continente: Australia, Nueva Zelanda y Fiji. Al igual que los países africanos, estos tienen una importante influencia europea dentro de sus cuerpos normativos supremos, en particular de Reino Unido, al haber sido colonias británicas. La situación en la que se encuentra la P. C. en dichas latitudes se observa a través de la siguiente tabla.

**Tabla 3.** Comparativo de participación ciudadana en países del continente oceánico

No.	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
1	Australia	Sí Constitución (Artículo 128)	• Referéndum constitucional	Entre 50% y 96%
2	Nueva Zelanda	Sí Ley de gobiernos locales (Artículo 75-87 y 131-134)	• Consulta especial, combinada o concurrente • Referéndum	Entre 54% y 85%
3	Fiji	Sí Constitución (Artículo 23 y 160)	• Referéndum	Sin ejercicio aún

Fuente: Elaboración propia a partir de los ordenamientos citados (marzo 2023).



Del análisis de los cuerpos normativos supremos de Australia, Nueva Zelanda y Fiji, podemos advertir que en ninguna de las tres naciones se establece la P. C. como derecho humano. En cambio, existen mecanismos de participación ciudadana que tienen como objeto legitimar o deslegitimar una decisión política del órgano legislativo en Australia y Fiji, o ejecutivo-administrativo en el caso de Nueva Zelanda.

En Australia y en Fiji se mandata la obligatoriedad de que cualquier reforma de carácter constitucional tiene que consultarse a la población a través de un referéndum, mismo que será vinculante si se cumplen mayorías calificadas, tanto en votación poblacional como en votación estatal, en un sentido de doble mayoría. Mientras, en Nueva Zelanda se establece de igual manera la obligatoriedad de llevar reformas constitucionales a referéndum, pero también decisiones de carácter administrativo, principalmente en materia de medio ambiente y recursos naturales (en particular en materia de agua), los cuales se llevan a consulta de la población afectada por la toma de decisiones en esta materia.

A pesar de que no está reconocida la P. C. como derecho humano inherente a la persona, y únicamente como derecho social en sus textos fundamentales, el registro que se tiene sobre la participación en los referéndums hechos en Australia y Nueva Zelanda refleja un alto porcentaje, de entre el 50% y el 96%, lo que nos habla de una ciudadanía con fuerte convicción de participación en la toma de decisiones. En el caso de Fiji, del año 2013 (cuando se promulga la nueva constitución) a la fecha, no se ha tenido un ejercicio de referéndum.

## Participación ciudadana en Europa

El análisis de los países que integran el continente europeo es fundamental para entender el contexto en el que se encuentra la participación ciudadana, pues son estos países los que colonizaron a la mayoría de los continentes, influenciándolos de manera significativa en lo social, económico, cultural y jurídico, incluso después de que los países colonizados estos se independizaron. Por tanto, de este continente se analizan los cuerpos normativos supremos de España, Italia, Francia, Reino Unido, Alemania, Finlandia y Suiza, a través de la siguiente tabla.

**Tabla 4.** Comparativo de participación ciudadana en países del continente europeo

No.	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
1	España	Sí Constitución (Artículo 23, 62 y 87)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> <li>• Iniciativa popular</li> </ul>	Entre 42% y 88%
2	Italia	Sí Constitución (Artículo 50, 71 y 75)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> <li>• Iniciativa popular</li> </ul>	Entre 20% y 89%
3	Francia	Sí Constitución (Artículo 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> </ul>	Entre 69% y 79%
4	Reino Unido	Sí Ley de Gobierno de Gales (Parte 4, Subpartida 1, numeral 103)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> </ul>	72%



No.	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
5	Alemania	Sí Constitución (Artículo 17 y 29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> <li>• Consulta popular</li> <li>• Iniciativa popular</li> </ul>	95%
6	Finlandia	Sí Constitución (Sección 14 y artículo 53)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> <li>• Iniciativa popular</li> </ul>	Entre 70% y 74%
7	Suiza	Sí Constitución (Artículo 136 y 138)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> <li>• Iniciativa popular</li> </ul>	Entre 30% y 55%

Fuente: Elaboración propia a partir de los ordenamientos citados (marzo 2023).

Como se observa, solo en uno de los países contemplados (España) se reconoce a la P. C. como derecho humano de forma literal; el resto (Italia, Francia, Reino Unido, Alemania, Finlandia y Suiza) solamente advierte la existencia de mecanismos de P. C. dentro de sus cuerpos normativos supremos.

En España se reconoce la P. C. como derecho humano dentro del artículo 23 constitucional, al establecer: “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos por elecciones periódicas por sufragio universal” (Constitución Española, s. f.). Al analizar el texto constitucional se observa que es igual a lo que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; además, existen el referéndum y la iniciativa popular.

En los cuerpos normativos supremos de Italia, Francia, Reino Unido, Alemania y Finlandia no se reconoce como derecho

humano, pero sí existen mecanismos de P. C.: el referéndum en Reino Unido y Francia; y el referéndum y la iniciativa popular en Italia, Alemania y Finlandia. De Suiza se hará un análisis particular, al ser considerado como el país más avanzado en P. C. a nivel mundial de acuerdo al Departamento Federal de Asuntos Exteriores suizo (Kauffman, 2019).

En Francia, la P. C. se establece como el medio a través del cual el pueblo ejerce su soberanía de manera directa, y establece al referéndum como el mecanismo para ello. En su artículo 3 constitucional se lee “la soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio de referéndum” (Del Congreso Nacional De Chile, s. f.). Para el caso de Reino Unido, aun y cuando no existe una Constitución como tal, sí existen leyes secundarias en Inglaterra, Escocia, Irlanda del Norte y Gales, los que forman parte del Reino Unido; en todos ellos existe el referéndum como mecanismo de P. C. y la potestad de convocarlo se le reserva al monarca y al parlamento, quienes podrán someter a consulta temas de relevancia e interés general, resultado que tendrá el carácter de obligatorio con la mayoría de votos en cualquiera de los sentidos del mismo. En este país, de nueva cuenta, se observa que la P. C. va enfocada a atender un requerimiento del poder, y no a una participación libre que permita a la ciudadanía tomar parte en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

En Italia, Alemania y Finlandia se advierte la existencia del referéndum como una potestad del Estado a través del titular del poder ejecutivo o legislativo, y tiene por objeto validar o rechazar una disposición de carácter legislativa, tanto a nivel constitucional como en leyes secundarias de relevancia nacional, lo que limita a los ciudadanos la posibilidad de participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Por otro lado, la iniciativa popular sí le concede la potestad al ciudadano para



poder ejercerla y tomar parte en la construcción del cuerpo legislativo nacional.

Ahora bien, del análisis de los ejercicios de P. C. que se han llevado a cabo en estos países, en Alemania la participación de los ciudadanos es del 95%, lo que nos habla de una ciudadanía con convicción de participación. En Francia, Finlandia y Reino Unido, la participación de los ciudadanos no baja del 70%, lo cual nos habla de una participación importante de la ciudadanía. En España e Italia la participación de los ciudadanos oscila de manera histórica entre el 20% y el 89%, lo que refleja una ciudadanía selectiva en los ejercicios en los que participa y las decisiones en las que se involucra.

Finalmente, en Suiza encontramos un modelo bastante avanzado de P. C. En su texto constitucional no se advierte la existencia de esta como derecho humano, pero sí los mecanismos de P. C. existentes en la Federación Suiza y sus cantones<sup>2</sup>. En la Constitución se establece la posibilidad del referéndum obligatorio u opcional, que podrá ser para el pueblo y para los cantones, o solo para el pueblo; y de la iniciativa popular.

El referéndum obligatorio para el pueblo y los cantones tiene lugar, de acuerdo al artículo 140 numeral 1 de la Constitución Suiza, en los casos de: "a) enmiendas a la Constitución Federal; b) adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales; c) los actos federales de emergencia que no se basen en una disposición de la Constitución y cuyo periodo de validez exceda un año; dichos actos federales deben someterse a votación en un plazo de un año a partir de su aprobación por la asamblea federal" (Constitución de Suiza, 2011). Además, será obligatorio para el pueblo, de acuerdo al artículo 140 numeral 2 de la Constitución Suiza, en los casos

<sup>2</sup> En algunos Estados europeos, unidad administrativa de carácter territorial superior al municipio. <https://dle.rae.es/cant%C3%B3n>

de “a) iniciativas populares para una revisión completa de la Constitución Federal; b) iniciativas populares para una revisión parcial de la Constitución federal en forma de una propuesta general que ha sido rechazada por la Asamblea federal; c) la cuestión de si debiera llevarse a cabo una revisión completa de la Constitución Federal en caso de desacuerdo de los dos Consejos” (Constitución de Suiza, 2011).

Es de gran importancia revisar el caso suizo, pues desde su creación y hasta 2023 han existido 524 iniciativas ciudadanas, principalmente en materia de derechos sociales y derechos del ecosistema (medio ambiente, animales, plantas, etcétera); de las cuales, 354 lograron reunir el apoyo ciudadano que la Constitución establece; de esas, 228 fueron objeto de votación popular federal y solo se aprobaron 25. Por otro lado, en materia de referéndum, de 1874 a 2017 se han llevado a cabo 183 ejercicios. Es importante destacar el porcentaje de participación, pues según un estudio de la Universidad de Ginebra, 90% de todos los votantes habilitados participan al menos una vez durante un período de cuatro años, casi 80% acuden a votar al menos una vez al año y un tercio vota en todas las votaciones locales, regionales y nacionales. Esto hace de Suiza un referente a nivel mundial en materia de participación, ya que en muchos países las elecciones tienen lugar solo cada dos, cuatro e incluso cinco años (Confederación Suiza, 2018).

### **Participación ciudadana en América**

Para estudiar el continente americano, se tomó la decisión de dividir en dos bloques su análisis, además de que se abordará de forma independiente a México. El primer bloque se enfoca en América del Norte: Canadá y Estados Unidos de América, donde, entre otros elementos, será importante analizar la in-



fluencia colonial que ejercieron Reino Unido y Francia. El segundo bloque se centrará en América del Sur: Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y Colombia, donde se observará la influencia colonial que ejercieron España y Portugal.

Dada la afinidad económica y geográfica entre los países de la región, es de suma importancia hacer el análisis sobre el estado que guarda la participación ciudadana en los textos constitucionales de los países de América del Norte. La revisión de Canadá y Estados Unidos de América parte de la siguiente tabla.

**Tabla 5.** Comparativo de participación ciudadana en países de Norteamérica

No	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
1	Estados Unidos	Sí No a nivel federal, sino a nivel estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Referéndum</li> <li>Iniciativa popular</li> </ul>	Dividida. Dependiendo de las distintas provincias, puede ir de un 45% a más de 85%.
2	Canadá	Sí Ley del Referéndum y Ley Canadiense de Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Referéndum</li> <li>Plebiscito</li> </ul>	Dividida. Dependiendo de las distintas provincias, puede ir de un 45% a más de 90%.

Fuente: Elaboración propia a partir de los ordenamientos citados (marzo 2023)

Del análisis de los cuerpos normativos supremos de los Estados de América del Norte, se observa que ni Estados Unidos ni Canadá tienen dentro de sus constituciones presente a la P. C. Por tanto, se debió realizar un análisis de lo que ocurre en los estados, en el caso de Estados Unidos, y las provincias,

en el caso de Canadá, para advertir la situación en la que se encuentra la P. C.

En Estados Unidos, aun cuando no exista antecedente en la Constitución ni en los textos normativos federales, la totalidad de los estados que conforman la federación tienen dentro de sus textos normativos figuras de P. C. que permiten que las personas se involucren en la toma de decisiones públicas; así, encontramos el referéndum y la iniciativa popular de manera homogénea, además de que existen otros mecanismos según el estado que se analice.

Dentro de este mismo análisis, se desprende que Estados Unidos es considerado, junto con Suiza, como uno de los dos países a nivel mundial con mayor índice de ejercicios de P. C. realizados hasta la fecha. A diferencia de otros países, en Estados Unidos la participación de las personas en la toma de decisiones públicas es un ejercicio diario y local a través de distintas acciones que han implementado los gobiernos estatales a lo largo de la historia para involucrar a sus ciudadanos en los asuntos públicos a través de las legislaciones locales (Pastor y Cadenas, 2020), dato que permite dimensionar el peso que tienen los estados dentro de la federación. Aunado a esto, se advierte un porcentaje de participación importante, pues dependiendo del estado y del objeto del ejercicio, la participación oscila entre el 45% y el 85%, lo que nos habla de una ciudadanía con fuerte convicción de participación en la toma de decisiones, pero selectiva en cuanto a los asuntos en los que participa.

Por otro lado, el caso canadiense es interesante al advertir que dentro de la historia de este país tienen un peso muy importante los ejercicios que se han realizado en cada una de las provincias, pero hay al menos cuatro casos de



ejercicios nacionales que han arrojado datos reveladores: el de 1898, en materia de prohibición; el de 1942, en torno a un tema militar de ultramar y a la ley de plebiscito; y el de 1992, sobre los acuerdos entre el gobierno de Canadá y las naciones indígenas (Redondo de Paz, 1996). En todos ellos la constante es la composición pluralicultural de las provincias que la integran, que permite una alta participación de la ciudadanía al existir un contraste ideológico; muestra de ello, es la marcada diferencia entre la provincia de Quebec y las demás provincias. Cuando se analiza el resultado de los ejercicios antes mencionados, se advierte que las provincias votan en un sentido de manera mayoritaria, mientras Quebec vota en el sentido contrario a estas, por su origen colonial francés.

Y es que, el caso de Quebec es digno de análisis, ya que al ser el último territorio en ser anexado por los ingleses tras el Tratado de París de 1763, el choque social, cultural, jurídico y político fue tan agudo que surgió la necesidad incluso de promulgar la Ley de Quebec de 1774, donde se otorgaba a Quebec la potestad de mantener su sistema jurídico, religión y lengua (Prud'homme, 2015).

En el marco de dicho conflicto histórico existió un ejercicio de P. C. en 1995, conocido como *el referéndum de Quebec*, que fue promovido por el gobierno de Quebec con el objetivo de decidir sobre la independencia de la provincia, ejercicio ejemplar en el que participo más del 93% de la ciudadanía y triunfó, en ese momento, el "No", con el 50.58% de los votos (Carvajal, 2017).

En otro orden de ideas y dada la afinidad, social, cultural, política y jurídica, se analiza el estado que guarda la P. C. en los cuerpos normativos supremos de algunos de los países de América Latina. Los casos de Chile, Argenti-

na, Uruguay, Brasil y Colombia se introducen a través de la siguiente tabla.

**Tabla 6.** Comparativo de participación ciudadana en países de América Latina

No.	País	¿Existe la P. C. y en qué instrumento?	Mecanismos de P. C. que existen	% de participación
1	Chile	Sí Constitución (Artículo 5 y 153)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plebiscito</li> <li>• Iniciativa Popular</li> </ul>	85%
2	Argentina	Sí Constitución (Artículo 39 y 40)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta popular</li> <li>• Iniciativa Popular</li> </ul>	70%
3	Uruguay	Sí Constitución (Artículo 79, 82 y 331)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> <li>• Plebiscito</li> <li>• Iniciativa Popular</li> </ul>	Entre 5% y 83%
4	Brasil	Sí Constitución (Artículos 1 y 14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plebiscito</li> <li>• Referéndum</li> <li>• Iniciativa Popular</li> </ul>	75%
5	Colombia	Sí Constitución (Artículos 3 y 40)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plebiscito</li> <li>• Referéndum</li> <li>• Iniciativa Popular</li> <li>• Revocación de mandato</li> </ul>	37%
6	Perú	Sí Constitución (Artículo 31)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referéndum</li> <li>• Iniciativa legislativa</li> <li>• Remoción o revocación de autoridades</li> <li>• Demanda de rendición de cuentas</li> </ul>	72%

Fuente: Elaboración propia a partir de los ordenamientos citados (marzo 2023).



Del análisis de los cuerpos normativos supremos de los países de América Latina, se observa que en Chile, Brasil y Colombia se contempla la participación ciudadana dentro de la Constitución, no como derecho humano, pero sí se establece que el pueblo ejerce su soberanía de manera directa, y también de forma indirecta a través de sus representantes electos. Dentro de su texto constitucional, Chile establece en el artículo 5 que “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas” (De la Presidencia, 2005). Es decir, además de reconocer la existencia de participación ciudadana directa, establece el mecanismo idóneo para ello: el plebiscito. En cuanto a la P. C., esta se encuentra en el 85% en el último ejercicio de 2022, en donde se buscaba la promulgación de una nueva Constitución, propuesta que fue desechada de manera contundente por más del 61% de los ciudadanos. Esto nos habla de que existe una participación consolidada en los temas que socialmente representan un riesgo a las condiciones de vida de las personas en Chile.

En cambio, en Brasil y Colombia el texto constitucional establece de manera genérica el reconocimiento de la P. C. Por ejemplo, la Constitución de Brasil, en el artículo 1, establece que “Todo el poder emana del pueblo, el cual lo ejerce por medio de representantes elegidos o directamente, en los términos establecidos por esta Constitución” (Constitución de la República Federativa de Brasil, 2024). Por tanto, se reconoce como tal la participación directa, más no se habla de los mecanismos de P. C. sino hasta el apartado de los derechos políticos, donde se menciona el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. En el caso de Colombia, pasa lo mismo dentro del artículo 3, que manda al apartado de los derechos políticos el reconocimiento de los mecanismos: plebiscito, referéndum, iniciativa

popular y revocación de mandato. Y en cuanto a los niveles de participación en los ejercicios que se han llevado a cabo, se tiene registro de una participación baja en Colombia, con solo el 37% del electorado, frente a una participación bastante consistente en Brasil, que se ubica sobre el 75%.

En el caso de Argentina y Uruguay, se advierte en sus textos constitucionales que la P. C. no se encuentra reconocida como derecho humano, pero sí existen mecanismos que la contemplan.

En Uruguay, la potestad de iniciar los mecanismos existentes está reservada a los ciudadanos; por ejemplo, el artículo 79 establece: "El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo" (Constitución de la República, 2004). Lo anterior contribuye a un mejor ejercicio de la ciudadanía y a la posibilidad de los ciudadanos de involucrarse en la toma de decisiones públicas si es su deseo. Incluso, del análisis de la participación que han tenido los ejercicios realizados, podemos ver que esta oscila entre un 5% y un 83%, lo que nos habla de una ciudadanía activa, pero selectiva en torno a los asuntos públicos que son de su interés.

En Argentina el texto constitucional es más cerrado, pues la iniciativa popular se otorga como potestad a los ciudadanos; sin embargo, en el caso de la consulta popular al congreso, el artículo 40 establece que

El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presi-



dente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular. (Constitución de la Nación Argentina, s. f.)

Luego, podemos advertir que en Argentina la P. C. no es del todo una concesión al ciudadano, sino una concesión a la autoridad. Aun así, existe una alta P. C. de más del 70% en los ejercicios realizados, que posiblemente es resultado, entre otros elementos y factores, de lo que establece la legislación en materia electoral, en donde encontramos la existencia de multas que van desde los 50 a los 500 pesos argentinos (equivalentes, bajo el tipo de cambio actual, a entre 0.055 y 0.55 dólares) para las personas que, teniendo el derecho, no acudan a votar.

Finalmente, en Perú, el texto constitucional reconoce el derecho a participar de los ciudadanos en el artículo 2, numeral 17, apartado de derechos fundamentales: "Artículo 2: toda persona tiene derecho: [...] 17. A participar, en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum". Y después, dentro del artículo 31, en el apartado de derechos políticos y de los deberes, se establece: "Artículo 31. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y elegir libremente a sus representantes, de acuerdo a

las condiciones y procedimientos determinados por Ley orgánica” (Constitución Política del Perú, s. f.). Aunque dentro del texto constitucional observamos que se reconoce como derecho fundamental el derecho a participar, este no establece las reglas de la manera en que habría de hacerse y remite a leyes secundarias en la materia. Sin embargo, existe una alta participación en los ejercicios de P. C., con porcentajes por arriba del 70%, situación que posiblemente es resultado, entre otros elementos y factores, de lo que establece la legislación en materia electoral, específicamente la Ley No. 28859, donde se establecen dos tipos de supuestos que causan multa por no participar en los procesos electorales: a) por no votar, donde se tasan las multas de acuerdo a nivel de pobreza de la zona territorial en donde se debiera ejercer el voto (pobreza extrema, pobreza y no pobreza), y b) por no asistir si se es miembro de mesa o no aceptar formar parte de ella. Las multas impuestas van de 24.75 soles hasta 247.50 soles, dependiendo el supuesto en que se ubique el infractor, que equivalen bajo el tipo de cambio actual a entre 6.51 y 65.07 dólares. La multa, de no ser cubierta, imposibilita a la persona a inscribir cualquier acto relacionado con su estado civil, intervenir en procesos judiciales o administrativos, realizar actos notariales o cualquier tipo de contrato, ser nombrado servidor público o inscribirse en programas sociales o gubernamentales.

### **Participación ciudadana en México**

Finalmente, abordaremos el caso de México, donde habremos de analizar con más detalle lo que sucede a nivel normativo, por ser de interés nacional. Es importante reconocer que, en los últimos 20 años, se ha avanzado en materia de participación ciudadana, tanto a nivel federal como



en las entidades federativas, principalmente en el trabajo legislativo, con la creación de mecanismos que permiten a las personas participar en la toma de decisiones de los Gobiernos.

Aun cuando la P. C. no ha sido reconocida como derecho humano dentro del texto constitucional, se tiene que señalar que uno de los principales logros es el reconocimiento de estos mecanismos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2024):

- ◇ “Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: I [...] VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente: [...]”;
- ◇ “Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: I [...] VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley [...]”;
- ◇ “Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas”;
- ◇ “Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: I [...] IX. Participar en los procesos de revocación de mandato. El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República”

- ◇ “Artículo 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución”.

Es de resaltar que el primer ejercicio de P. C. formal que se ha llevado a cabo a nivel nacional es una revocación de mandato, en el año 2022, donde se sometió a consulta de la ciudadanía si el presidente de la república debía continuar en sus funciones o cesar de ellas; este ejercicio tuvo un nivel bajo de P. C. frente al tamaño de la decisión que se planteó: según el cómputo distrital del Instituto Nacional Electoral, solo hubo 17.77% de participación (Instituto Nacional Electoral, 2022).

Por otro lado, en las entidades federativas se observa más experiencia. En siete de ellas la P. C. ya es reconocida como derecho humano; en las demás solo se han creado mecanismos para el ejercicio de está. Además, en dos de ellas, Ciudad de México y Jalisco, ya se tiene registro de un número importante de ejercicios realizados, algunos con éxito, otros con áreas de oportunidad.

Del presente análisis de la legislación secundaria en el país, se advierte que la autoridad ha adecuado el ordenamiento jurídico a las necesidades planteadas por la sociedad a lo largo de su evolución, de modo que se han ido creado los mecanismos de P. C. que den respuesta a ellas. Así, en todas las entidades federativas existen tres mecanismos: plebiscito, referéndum e iniciativa popular o ciudadana. Adicionalmente, dependiendo de la entidad federativa, existen diversos mecanismos de participación que buscan fortalecer el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

A continuación, enumeraremos y reseñaremos brevemente estos mecanismos mencionados, mismos que dividi-



remos en tres segmentos: aquellos presentes en todos los estados de la república, los que están en al menos 30% de los estados y, finalmente, los que tienen presencia en un número menor del 30% de los estados.

*Mecanismos de participación ciudadana con presencia en todos los estados de México*

1. Plebiscito. Es un mecanismo de participación ciudadana directa, mediante el cual se somete a consideración de los ciudadanos, por petición de estos o por decisión de la autoridad, aquellos actos o decisiones que son materialmente administrativos, ya sea del poder ejecutivo, de los estados o de los ayuntamientos.
2. Referéndum. Es un mecanismo de participación que tienen los ciudadanos para aprobar o rechazar cuerpos normativos constitucionales, legislativos o reglamentarios.
3. Iniciativa popular o iniciativa ciudadana. Es un mecanismo que tienen los ciudadanos para participar en la creación, adición, reforma, derogación o abrogación de normas de carácter federal, estatal o municipal.

*Mecanismos de participación ciudadana con presencia en al menos 30% de los estados de México*

1. Consulta Popular. Es un mecanismo de participación que le permite a los ciudadanos expresar su opinión, mediante el voto, sobre aquellos asuntos públicos que se consideran de trascendencia para la vida del Estado. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son Aguascalientes, Baja Ca-

lifornia, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

2. **Revocación de mandato.** Este mecanismo de P. C. ha generado gran controversia por su significado. Plantea la posibilidad para los ciudadanos de decidir que un representante popular concluya de manera anticipada el ejercicio de su encargo, por motivos de violación a derechos humanos, corrupción, desvío de recursos o incluso por falta de confianza. A nivel nacional, se dio el primer ejercicio en 2022, mientras que a nivel entidad federativa aún no se ha llevado a cabo ninguno. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
3. **Presupuesto participativo.** En el país son apenas diez estados los que han regulado este mecanismo. En él se reconoce el derecho de los ciudadanos a decidir sobre el destino de los recursos públicos para satisfacer sus necesidades y fortalecer sus aspiraciones; además, plantea la obligación de la autoridad de destinar un porcentaje de recursos públicos para luego someter a decisión de los ciudadanos las prioridades a atender. Este mecanismo busca una mejor distribución del gasto público y el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones que les permitan ver reflejadas sus opiniones en acciones de la autoridad. Las entidades federativas en las que existe



- este mecanismo son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Sonora.
4. Asamblea ciudadana. Es un mecanismo de participación en el cual se reúnen los vecinos de una demarcación para deliberar sobre temas de interés social, formular propuestas y tomar acuerdos de acciones concretas. Derivado de estas reuniones institucionalizadas y llevadas a cabo cada 3 o 4 meses, se puede plantear a las autoridades propuestas de políticas públicas y solución de problemáticas sociales. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son: Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas.
  5. Audiencia pública. Este mecanismo da oportunidad a los ciudadanos de ser atendidos y escuchados por las autoridades estatales o municipales para tratar temas de interés público. En estos encuentros se obtiene información sobre las políticas públicas implementadas y los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer programas y estrategias a implementar para fortalecer el desarrollo. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son: Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

*Mecanismos de participación ciudadana con presencia en menos del 30% de los estados de México*

1. Contraloría social. Este mecanismo de participación se considera un espacio para que los ciudadanos

y las organizaciones del sector social y privado, de manera conjunta con las autoridades, vigilen y den seguimiento a las políticas públicas y acciones que lleva a cabo la administración pública, así como revisen el cumplimiento de metas y ejercicio de recursos públicos. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son: Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas.

2. Rendición de cuentas. Este mecanismo es visto, por un lado, como el derecho que tienen los ciudadanos de ser informados, y, por el otro, la obligación de la autoridad de informar de manera general y específica sobre el ejercicio de su gestión al frente de los espacios de poder público. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son: Ciudad de México, Morelos y Guerrero.
3. Recorridos de la autoridad. Es un mecanismo de participación que en algunos estados se encuentra regulado y en otros se da de manera implícita como ejercicio de las funciones públicas. En él se plantea la visita de la autoridad a los barrios, colonias y comunidades, donde los ciudadanos que ahí habitan pueden externar de viva voz problemáticas y propuestas de solución. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son: Ciudad de México, Guerrero y Tamaulipas.
4. Colaboración ciudadana. Este mecanismo de participación adquiere distintos nombres en las entidades federativas donde se encuentra regulado. Parte de la posibilidad de los ciudadanos de involucrarse de manera proactiva en la ejecución de una obra, prestación de un servicio público o comunitario, aportando



para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal. Las entidades federativas en las que existe son: Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Morelos y Tamaulipas.

5. Cabildo abierto. Este mecanismo de participación da la oportunidad para que el ciudadano pueda asistir de manera periódica a las sesiones del cabildo y exponer en ellas problemáticas sociales y propuestas de solución para ser implementadas por la autoridad municipal. En algunos estados se le llama *silla ciudadana*, *voz ciudadana en cabildo* o *ayuntamiento abierto*. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son: Aguascalientes, Ciudad de México, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo y Tlaxcala.
6. Consejos consultivos ciudadanos. Es un mecanismo de participación en el que la autoridad convoca a especialistas a colaborar en la discusión, planeación, elaboración e implementación de políticas públicas. Las entidades federativas en las que existe este mecanismo son: Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Michoacán y Oaxaca.

## Conclusiones

Se ha hecho el análisis y comparación de los cuerpos normativos, tanto supremos como secundarios, de países pertenecientes a los cinco continentes, a través de las siguientes variables:

1. La existencia de la P. C. como derecho humano en los textos constitucionales.
2. El reconocimiento de la P. C. a través de la existencia de mecanismos que permitan a las personas involucrarse en la toma de decisiones públicas.

3. El porcentaje de participación de las personas en los ejercicios de P. C. que se han llevado a cabo.

A partir de lo anterior, se identificó la existencia de la P. C. reconocida y ejercida a través de tres mecanismos (plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana) dentro de la mayoría de los textos constitucionales de las naciones que son objeto de esta investigación. Sin embargo, menos del veinte por ciento de estas reconocen de manera textual la P. C. como derecho humano. En los países analizados, el reconocimiento de la P. C. como derecho humano no guarda relación con el número de ejercicios llevados a cabo, ni con la calidad de los mismos.

Por tanto, es importante hacer el análisis del último elemento: el porcentaje de personas que participan en los ejercicios, para que sea posible dimensionar la calidad de estos. No se debe olvidar que la persona es el eje central de la P. C. y que un ejercicio de P. C. mide su calidad en dos vías: la primera es la cantidad de personas que ejercen su derecho a participar en el ejercicio; la segunda es si esta participación se da de manera informada y consiente. Justamente, para el análisis de esta última, se debe ponderar la cantidad y calidad de información a disposición de las personas.

A partir del análisis realizado, podemos identificar que el porcentaje no es homogéneo ni en los países, ni en los continentes. A nuestro parecer, esta variación tiene seis razones:

1. La influencia colonial existente (herencia política), entendida como aquella influencia social, política, económica y cultural que fue ejercida por los países colonizadores en las sociedades de los países colonizados.



2. La existencia de una ciudadanía más informada y culturalmente educada lleva a una mayor participación.
3. La ciudadanía es selectiva en torno a los temas en los que participa; es decir, a mayor interés del objeto del ejercicio, mayor participación.
4. La confianza en los órganos que planean, organizan, llevan a cabo y deliberan sobre los resultados de los ejercicios es relevante; es decir, a mayor confianza en estos órganos, mayor participación.
5. Es relevante quién solicita el ejercicio: los ciudadanos o la autoridad. En el supuesto de que sea la autoridad, el nivel de participación dependerá de la legitimidad social de la que goce dicha autoridad; en el supuesto de que sean los ciudadanos, el nivel de participación dependerá del asunto que se someta al ejercicio.
6. Es relevante la posibilidad de que, por el simple hecho de no participar, existan sanciones y su repercusión económica, administrativa y social, como los casos analizados de Argentina y Perú.

Finalmente, partiendo de que, según la OECD (2021), el objetivo de la P. C. es fortalecer la relación ciudadano-gobierno, lo deseable es poder tener:

1. Una mejor política pública. Si las relaciones entre Gobierno y ciudadanos se fortalecen, esto provoca que los ciudadanos se involucren e inviertan tiempo y esfuerzo en colaborar dentro de los asuntos públicos. Así, los Gobiernos obtienen bases sólidas para realizar políticas públicas fuertes. Si, además, se involucra a los ciudadanos en la construcción e implementación de las políticas públicas, es altamente probable que sean exitosas.

2. Mayor confianza en el Gobierno. Si al ciudadano se le informa, consulta e involucra por parte del Gobierno, se le permite conocer acerca de los planes, ser escuchado y formar parte de las decisiones. Esto genera en la ciudadanía una gran aceptación hacia el Gobierno y, por ende, legitimidad, pues este demuestra apertura y transparencia.
3. Una democracia más fuerte. Al mostrarse un Gobierno abierto y transparente, la ciudadanía se siente más identificada y se fortalece la participación de la sociedad, no solamente en asuntos públicos, sino también en asuntos políticos; de este modo se incrementa la participación dentro de la sociedad civil organizada, en los debates y en las votaciones.

Las reflexiones anteriores pueden ser útiles para identificar las áreas de oportunidad que existen en los cuerpos normativos nacionales y estatales (supremos y secundarios) en México, y trabajar en ellas desde perspectivas normativas, administrativas y sociales, a fin de mejorar la calidad de los mecanismos de P. C. y el ejercicio de estos. De este modo se cumplimenta el objetivo de avanzar con pasos sólidos hacia la gobernanza.

### Referencias bibliográficas

- Carvajal, V. (2017, septiembre 20). El ejemplo de Quebec: Una ley democráticamente osada sirvió para desactivar los anhelos secesionistas de la provincia francófona de Canadá. *Revista Contexto*, (135). <https://ctxt.es/es/20170920/Politica/15020/Canada-Quebec-secesion-ley-consulta.htm>
- Confederación suiza (2018). *Democracia directa*. Confederación suiza/Departamento federal de asuntos exteriores. <https://>



- [www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html#:~:text=En%20Suiza%20se%20concede%20al,decidir%20sobre%20asuntos%20pol%C3%ADticos%20concretos](http://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html#:~:text=En%20Suiza%20se%20concede%20al,decidir%20sobre%20asuntos%20pol%C3%ADticos%20concretos)
- Constitución de Corea del Sur [Const.] (Corea del Sur). (1948). Comparador de Constituciones del Mundo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado el 5 de julio de 2024 <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/kor>
- Constitución de Egipto, 2014 [Const.]. (2022). Constitute Project. Recuperado 10 de marzo de 2024, [https://constituteproject.org/constitution/Egypt\\_2014.pdf?lang=es](https://constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=es)
- Constitución de Filipinas, 1987 [Const.]. (2022). Constitute Project. Recuperado 10 de marzo de 2024, [https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines\\_1987.pdf?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987.pdf?lang=es)
- Constitución de Francia [Const.] (1958). Comparador de Constituciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/fra>
- Constitución de la República [Const.] Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004 (Uruguay). (2004). Parlamento del Uruguay. Recuperado 25 de marzo de 2024. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Constitución de la República Federativa de Brasil [Const., (1988)]. (2024). Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Texto constitucional promulgado el 5 de octubre de 1988, modificado por las Enmiendas Constitucionales de Reforma de 1994, de la 1 a la 6, y por las Enmiendas Constitucionales, de la 1 a la 132, realizadas desde 1992 hasta diciembre de 2023. <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=legislacaoConstituicao>
- Constitución de Marruecos [Const.] (Marruecos). (2011). Comparador de Constituciones del Mundo. Biblioteca del Congreso Nacio-

- nal de Chile. Recuperado 10 de marzo de 2024 <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/mar>
- Constitución de Níger [Const.] (Níger). (2010). Comparador de Constituciones del Mundo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado 10 de marzo de 2024, de <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/ner>
- Constitución de Sudáfrica (rev. 2012) [Const.]. (1996). Constitute Project. Recuperado 10 de marzo de 2024, [https://www.constituteproject.org/constitution/South\\_Africa\\_2012?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=es)
- Constitución de Suiza [Const.] (Suiza). (2011). Comparador de Constituciones del Mundo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado 15 de marzo de 2024, de <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/che>
- Constitución Española [Const.] (s. f.). Senado de España. Recuperado 14 de marzo de 2024, <https://www.senado.es/web/conocer-senado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html>
- Constitución Nacional [Const.] (Argentina). (s. f.). Congreso de la Nación Argentina. Recuperado 25 de marzo de 2024. <https://www.congreso.gov.ar/constitucionParteIcap2.php>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const. (1917)]. Última Reforma DOF 22-03-2024. (2024). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado 25 de marzo de 2024, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/cpeum.pdf>
- De la Presidencia. (2005). dto 100 (22-sep-2005) M. Secretaría General de la Presidencia | Ley Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado el 25 de marzo de 2024, de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Human Rights Watch. (2020). *El gobierno chino representa una amenaza global para los derechos humanos*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/news/2020/01/14/el-gobierno-chino-representa-una-amenaza-global-para-los-derechos-humanos>



- Instituto Nacional Electoral. (2022). *Resultados de la Revocación de Mandato 2022*. INE. <https://computosrm2022.ine.mx/votos-districto/grafica>
- Kauffman, B. (2019). *La via della democrazia diretta moderna in Svizzera*. House of Switzerland. <https://www.houseofswitzerland.org/it/swissstories/storia/la-della-democrazia-diretta-moderna-svizzera>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2001). *Citizens as partners: OCDE handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>
- Prud'homme, J. F. (2015). Consulta popular y democracia directa: 4. Algunas experiencias internacionales. En *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* (15), 29-45. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/510/7.pdf>
- Redondo de Paz, I. (1996). *Análisis histórico-político del federalismo canadiense* [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Viciano Pastor, R., y González Cadenas, D. (2020). La revisión de las constituciones estatales de Estados Unidos: Procedimientos y mecanismos de participación ciudadana. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (32), 45-76. <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/390760>



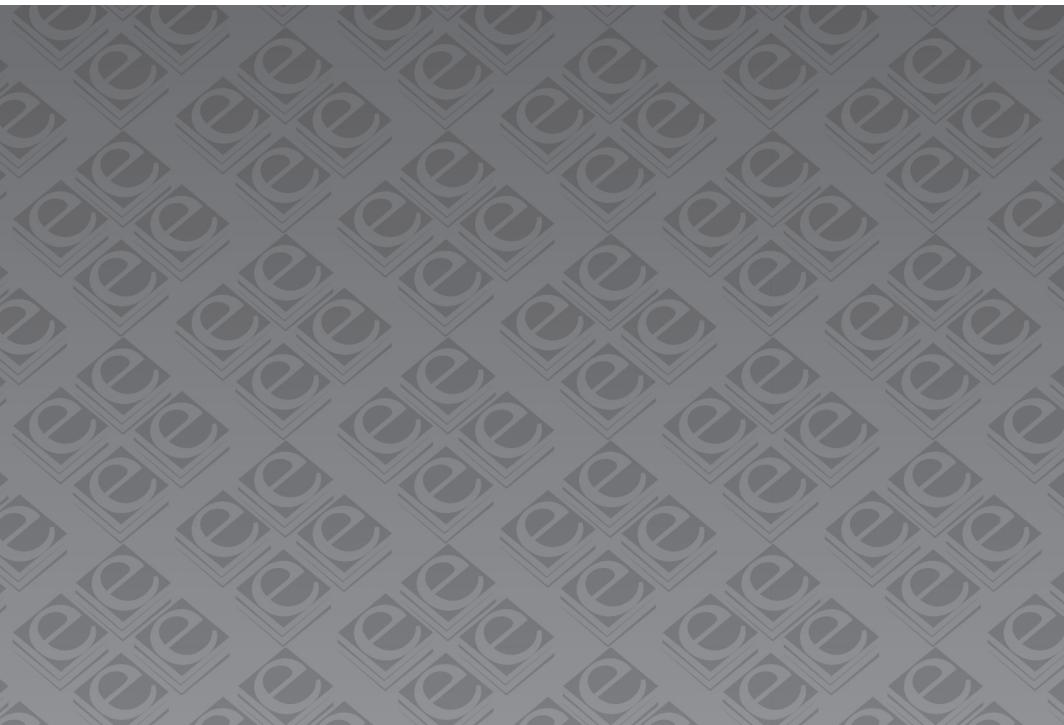
### **Declaración de no conflicto de intereses**

Quien presenta el trabajo, Sergio David Palacios Montes, declara que no tiene ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.





# Reseñas







# Ana Vásquez Colmenares, *¿Feminista yo? Guía para entender los feminismos y sus debates hoy (2023)*

Ciudad de México: Grijalbo. ISBN: 978-607-38-2616-7. 424 pp.

---

**Eva Barrientos Zepeda**

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
Sala Regional Xalapa (México)

<https://orcid.org/0009-0009-4826-6864> | [eva.barrientos@te.gob.mx](mailto:eva.barrientos@te.gob.mx)

---

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.r9/1>

277

Ana Vásquez Colmenares es una mujer oaxaqueña, funcionaria ejemplar y feminista reconocida quien, con sus investigaciones, hace gala de su sólida formación académica en universidades de México y Estados Unidos, así como de su experiencia en los diversos ámbitos en los que se ha desempeñado.

Su más reciente libro *¿Feminista yo? Guía para entender los feminismos y sus debates hoy (2023)* tiene como objetivo “contribuir a transformar vidas y promover mujeres libres, fuertes y felices que vivan su individualidad y su vida familiar y comunitaria en sociedades más igualitarias y pacíficas” (Vásquez, 2023, p. 33).

*¿Feminista yo?...* proporciona una concepción práctica y vivencial del feminismo, producto de la experiencia propia en la deconstrucción y despatriarcalización (p. 13), como



la misma autora señala. Así, desde la introducción, realiza un autorretrato y balance de dichos procesos. Es, por tanto, un libro que puede servir de faro para todas las mujeres, de cualquier edad, que quieran conocer a profundidad la esencia de ser feminista. Además, como lo indica la autora, puede ser útil para los “varones curiosos y reflexivos, los que poco a poco toman conciencia de sus privilegios y de lo normalizadas que están las violencias machistas” (p. 30).

Por otro lado, la obra también permite distinguir lo que *no* es el feminismo. Así, contextualiza las diferentes olas de esta corriente ideológica, cuestión que resulta crucial para entender el acontecer contemporáneo en esta dimensión de la realidad social que atiende a la búsqueda de igualdad y respeto a los derechos humanos de las mujeres. Además, reseña hechos y nombres de mujeres que han contribuido con su valentía a dotar a la causa feminista de episodios inspiradores para seguir luchando por la igualdad sustantiva y el respeto de los derechos fundamentales de las mujeres.

La visión del feminismo integrada por Ana Vásquez no podría estar completa sin mencionar la otra cara de la moneda: el género masculino. Dicho esto, la autora, también visibiliza a aquellos hombres que han fungido como aliados de esta justa causa social, como Marx y Engels, John Stuart Mill o, en el caso de México, *El Nigromante*. El texto invita a un replanteamiento de por qué ser feminista en este presente. Cada una de estas cuestiones están desarrolladas en los cinco capítulos en los que se divide la obra.

En el capítulo 1, Vásquez proporciona un debate profundo sobre la noción de *feminismo*. Para tal discusión, se remonta a etapas de la historia antigua, como la era de Cleopatra, donde se encuentran antecedentes de lo que hoy se entiende por *feminismo*. No se debe olvidar que, por ejem-



plo, esta mujer egipcia desafió las costumbres de su tiempo al convertirse en faraona (p. 36).

En este planteamiento del contexto histórico, la autora tampoco se olvida de una mujer muy importante en la conformación de la identidad e historia nacional mexicana: Malintzin, de quien hace una lectura con perspectiva de género al explorar la historia que la llevó a ser conocida como *doña Marina*. Visibiliza, por ejemplo, que esta valiente mujer fue entregada a Cortés en contra de su voluntad y que la historia oficial la ha condenado a ser percibida como una traidora. Sin valorar su contexto de vulnerabilidad y discriminación (p. 40). Este pasaje contribuye, por tanto, a desmitificar ideas que históricamente han sido asimiladas por la sociedad desde una visión patriarcal y androcéntrica.

Además, el primer capítulo permite comprender los albores del sistema patriarcal para, a partir de esto, rastrear los orígenes del concepto de *feminismo*, el cual fue entendido en un principio de manera peyorativa “como algo que detiene el desarrollo del varón enfermo de tuberculosis” (p. 44). En consecuencia, la autora presenta una clara e ilustrativa exposición sobre las categorías de *sexo* y *género*, así como la de *sororidad*; conceptos fundamentales para entender el objeto de la investigación. Para apuntalar una idea certera de lo que implica el feminismo, casi al final del primer capítulo se enlistan también una serie de mitos, obviamente basados en prejuicios de género, que la autora, con gran destreza, va refutando. Por ejemplo, uno muy arraigado en nuestras sociedades: “Las feministas son mujeres que odian a los hombres” (p. 51).

De este modo, la autora invita de una manera práctica a comprender las implicaciones del feminismo, desmontando opiniones equivocadas y/o prejuiciosas. El texto tampo-

co deja fuera el tópico de la violencia de género contra las mujeres; sobre esta problemática, la autora realiza un estudio conceptual de la violencia desde la perspectiva académica y legal (pp. 62-66).

Al finalizar el capítulo 1, Ana Vásquez presenta una serie de reflexiones acerca del feminismo, elaboradas por destacadas mujeres; esto brinda la oportunidad de conocer los planteamientos de mujeres de la talla de Simone de Beauvoir, Rosa Cobo, Celia Amorós, Marcela Lagarde o Amelia Valcárcel, por mencionar algunas. Para cerrar este acápite y trascender el ámbito descriptivo, la autora propone algunos puntos sobre lo que implica ser feminista. Se destaca el relativo a “Ser consciente de la discriminación, la desigualdad estructural, sistémica y sistemática que las mujeres enfrentan por el simple hecho de serlo” (p. 71).

En el capítulo 2, la autora realiza una relectura de las corrientes que han dado sustento, tanto ideológico como práctico, al movimiento feminista. Se destacan las reflexiones que realiza acerca de Olimpia de Gouges y Mary Wollstonecraft. También incluye a Sor Juana Inés de la Cruz, quien en 1690 publica su *Carta atenagórica*, en la que discurre acerca de la naturaleza de la mujer y su relación con el conocimiento. Posteriormente, Vásquez realiza una remembranza de la llamada *segunda ola* feminista y del movimiento sufragista; la autora califica a esta ola como una de las de mayor activismo, con aspiraciones enfocadas a la ciudadanía plena (p. 90).

En esta parte de la obra, Ana Vásquez realiza una puntual exposición de los antecedentes y el desarrollo de la *Declaración de Séneca Falls*, considerada como “el primer evento público que discute de manera exclusiva y exige más derechos para la mujer, entre ellos el voto” (p. 91).



Asimismo, la autora propone un recorrido por el intenso movimiento feminista estadounidense durante el transcurso del siglo xx. En este contexto, Vásquez explica las contribuciones de activistas como Ida B. Wells, afroamericana nacida esclava, quien jugó un papel determinante en el movimiento contra la discriminación racial con su labor activista y periodística. También, refiere cómo se desarrollaron los diferentes movimientos de mujeres en el contexto de la Primera y Segunda Guerra mundial.

Dentro del desarrollo de la segunda ola, la autora relata ampliamente el movimiento sufragista en Gran Bretaña y escribe de manera clara sobre el proceso que pasaron las mujeres inglesas para conseguir el derecho al sufragio en 1918. Por si esto fuera poco, Vásquez ofrece un didáctico cuadro comparativo que expone, de manera cronológica, los años en que se reconoció el voto femenino en diversos países; el primero en establecerlo fue Nueva Zelanda, en 1893, y uno de los últimos, Guatemala, en 1965 (p. 110).

Sobre la tercera ola del feminismo, de las líneas expuestas por la autora se advierte que consistió en un replanteamiento cultural, laboral, económico, sexual, entre otras dimensiones, de la mujer y su papel en la sociedad. Desde luego, lo anterior supone el inicio de un fuerte cuestionamiento al patriarcado, mismo que se vuelve aún más intenso con el feminismo radical a partir de los años setenta. En esta etapa, marcada por la posguerra, surgen obras como *La mística de la feminidad*, de Betty Friedan; *La dialéctica del sexo*, de Shulamith Firestone; o *El Segundo Sexo*, de Simone de Beauvoir.

De igual forma, en esta etapa empiezan a coexistir diversas corrientes feministas, derivadas de la visibilización de las diversas realidades y contextos en que viven las mujeres,

como el ciberfeminismo, el lesbofeminismo, el ecofeminismo, el feminismo popular, los feminismos decoloniales y comunitarios, entre otros, descritos por Ana Vásquez puntualmente. Por lo tanto, esta obra ofrece la oportunidad de conocer de manera clara y concisa las principales visiones feministas del mundo.

Vásquez señala que la cuarta ola, ya en el siglo XXI, es de carácter global, interseccional e intergeneracional, pues visibiliza las desigualdades de mujeres de diversos contextos y hace confluir a las mujeres de la tercera ola; muchas de ellas madres o abuelas de nuevas feministas que, con su movilización, contribuyen al respeto y garantía de los derechos humanos de las mujeres. Así, refiere la autora: “la cuarta ola no se calla, grita y exige, cuestiona y no titubea en manifestar su ira contra la opresión y el dolor de las víctimas de la violencia machista” (p. 155).

Después de brindar un marco teórico de forma amable y con un lenguaje muy ciudadano, así como un contexto histórico internacional muy ilustrativo, bien delimitado y secuenciado, Vásquez presenta en el capítulo 3 una radiografía del desarrollo feminista en México. Aquí retoma nuevamente los aportes de Sor Juana Inés de la Cruz para la disrupción del orden patriarcal en la Nueva España del siglo XVII.

Un rasgo de la obra que merece especial reconocimiento es la indagación de su autora sobre las mujeres que contribuyeron al movimiento independentista y, posteriormente, a la causa revolucionaria a partir de 1910. Esta deferencia que realiza Vásquez hacia las mujeres del siglo XIX y XX favorece al desmonte del sesgo patriarcal y androcéntrico que impera en la memoria histórica de México.

Lo anterior sirve de contexto para adentrarse, más adelante, en la exposición detallada de las feministas, activistas y



sufragistas mexicanas del siglo xx. En esta parte, Vásquez realiza una amplia reseña de la vida y contribución de Hermila Galindo, quien fue una importante difusora de la ideología constitucionalista en el semanario *Mujer Moderna*, primera revista feminista en México (p. 189). El feminismo en nuestro país no se puede entender sin esta mujer talentosa. Bajo esta misma lógica, la autora realiza lo propio con la trayectoria y aportaciones de la maestra y poeta Elvia Carrillo Puerto, impulsora de los congresos feministas de Yucatán, de los cuales el capítulo ofrece un análisis contextual muy completo.

En este marco, la autora va señalando los avances impulsados por estas dos mujeres mexicanas y que fueron los detonantes para la intensa actividad de asociación y movilización femenina desarrollada en México durante la primera mitad del siglo xx. Asimismo, la autora muestra, de manera secuenciada, el tránsito legislativo que culminó con la reforma de 1953 y que garantizó la plena ciudadanía de las mujeres en México.

En la remembranza de mujeres que fueron actoras en la movilización feminista en nuestro país, la obra de Vásquez también considera a aquellas lideresas del movimiento de 1968, así como a las que conformaron el Movimiento Nacional de Mujeres en los años setenta. Tampoco deja fuera las publicaciones que sentaron las bases para la divulgación contemporánea del pensamiento feminista en México, como la revista *La Revuelta* y la revista *Fem*; ni se olvida de las aportaciones periodísticas de Martha Lamas, quien tiempo después se convertiría en un ícono del feminismo contemporáneo.

La obra, además de contextualizar y explicar los detalles de los congresos feministas de principios del siglo xx, hace lo

propio con la celebración, en la Ciudad de México, de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, organizada por la ONU y el gobierno mexicano a mediados de los años setenta. Por otra parte, relata las luchas legislativas emprendidas en México en los años ochenta alrededor del divorcio o la patria potestad, y la movilización de las costureras motivada por la muerte de mujeres en una fábrica textil durante el temblor de 1985.

Los años noventa fueron muy fructíferos en lo concerniente a la producción académica feminista. En este tramo, Ana Vásquez resalta la labor académica de Marcela Lagarde. Por otra parte, según refiere, el feminismo comienza a ocupar espacios en partidos políticos, sindicatos y medios de comunicación. Las primeras décadas del siglo XXI, por otro lado, se han caracterizado por la intensificación de la movilización de los colectivos feministas, en especial gracias a las redes sociales, y por la inclusión en la agenda legislativa de medidas directamente relacionadas con la causa; por ejemplo, la tipificación del *feminicidio* en 2012, concepto que retoma, como lo expresa la autora, las contribuciones de Patricia Olamendi; o, recientemente, la incorporación a la Constitución de la llamada Ley 3 de 3 contra la violencia, producto de las luchas del colectivo *Las Constituyentes Mx*, encabezado por Yndira Sandoval.

Para abarcar una visión amplia, abierta, y por ende democrática, del proceso de emancipación del orden patriarcal por parte de las mujeres, Ana Vásquez ilustra, en el capítulo 4, sobre algunos aliados del movimiento feminista. Reconoce, por nombrar solo a algunos, a John Stuart Mill como defensor del voto femenino en la Inglaterra del siglo XIX; o las aportaciones de Marx y Engels en lo concerniente al reconocimiento de la existencia de una división sexual del trabajo.



En el caso de México, resalta a *El Nigromante*, quien pugnaba por la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en pleno siglo XIX, o Felipe Carrillo Puerto, impulsor del sufragismo. Asimismo, la autora ofrece una visión sobre los estudios acerca de la masculinidad que han contribuido a su deconstrucción, como los realizados por Michel Foucault. Justamente, un rasgo muy importante de la obra es que clarifica sobre el tópico de las masculinidades positivas, tan necesario en estos tiempos en los cuales la violencia contra las mujeres parece recrudecerse y los roles y estereotipos de género perviven, aun a pesar de los avances sociales e institucionales.

Finalmente, en el capítulo 5, la autora argumenta sobre la importancia de la vigencia del feminismo a través de la exposición de los principales problemas y retos a los que se enfrentan las mujeres en la actualidad. Estos son: “la feminización de la pobreza; el feminicidio; la urgencia de la corresponsabilidad en las tareas domésticas y una sociedad del cuidado; los derechos sexuales y reproductivos y la violencia sexual contra las mujeres; la violencia digital de género contra las mujeres y las niñas; el derecho a decidir y la relevancia de la Marea Verde; la movilidad: las mujeres y la reapropiación de las calles y el espacio público” (p. 261).

Si bien las mujeres han alcanzado el voto, la igualdad, y otros derechos económicos y sociales, la agenda de metas por lograr es aún larga y, al mismo tiempo, representa una continuación de las luchas que emprendieron las mujeres de manera posterior a la Ilustración y la Revolución francesa. En este tenor, como lo refiere Ana Vásquez, “Mientras haya mujeres y niñas que vivan subordinación, opresiones y violencias, debido a su sexo y género, el feminismo, los feminismos seguirán teniendo vigencia, articulándose, entretejiéndose has-

ta conseguir un mundo realmente libre, próspero y pacífico para todas” (p. 156).

El libro de Ana Vásquez que se reseña en estas líneas es un detonante para la reflexión, misma que contribuirá a concientizar y sensibilizar a las y los lectores, y, por lo tanto, a desmontar arraigados prejuicios sociales y de género en relación con las mujeres, el feminismo y la lucha por sus derechos. Hoy más que nunca es pertinente una obra como esta ante las complejidades sociales que se presentan como desafíos al ejercicio de los derechos de las mujeres: desde los más elementales como el derecho a una vida libre de violencia, a otros derechos como el derecho a decidir sobre su cuerpo ante un embarazo no deseado, o el ejercicio de los derechos de participación política, que muchas veces se ven vulnerados por la comisión de conductas que configuran violencia política en razón de género.

Esta obra posibilita, en definitiva, acceder a una visión documentada y práctica, escrita de manera clara y ciudadana, pero con profundidad teórica, es decir, sin perder la rigurosidad académica. Por esta y otras razones, el logro editorial de Vásquez (2023) debe ser leído tanto por mujeres como hombres, además de ser altamente recomendable para las adolescencias. Por otra parte, será de gran utilidad para aquellas mujeres que han decidido dedicarse a actividades relacionadas con la práctica política, ya que les dotará de un robusto bagaje histórico acerca del sufragismo.

Sin duda alguna, la lectura del libro *¿Feminista yo? Guía para entender los feminismos y sus debates hoy* (2023), de Ana Vásquez Colmenares, contribuirá a desarrollar una visión despatriarcalizada de la sociedad a cualquier persona que tenga la oportunidad de leerlo.





*Electorema* núm. 1 se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2024. Para su composición se utilizaron las familias tipográficas Montserrat, Baskerville y Antonio. El tiraje fue de 300 ejemplares y el cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación Editorial del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.





**NMX-R 025-SCFI-2015**

**Registro: RPrIL-071**

Organización certificada desde el 26 de enero de 2017, con recertificación del 26 de enero de 2021 al 26 de enero de 2025