

EL DERECHO ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

A modo de Presentación

David CIENFUEGOS SALGADO

El sistema federal de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra caracterizado por la existencia de un régimen jurídico dual, al que concurren en su formación y desarrollo los órganos de naturaleza federal y local. Dicho régimen se compone de al menos treinta y tres subsistemas; existen autores que encuentran algunos más, por ejemplo, al distinguir un ámbito “constitucional” distinto del que corresponde al ámbito “federal”, aunque junto a éste. Más allá de tales discusiones, lo cierto es que en el Estado mexicano encontramos numerosas instituciones que son reguladas de manera diferente según se trate de una u otra entidad federativa. El rubro que nos interesa comentar es el electoral.

El derecho electoral es uno de los ámbitos jurídicos donde más desarrollo doctrinal y legislativo se ha dado en los últimos años, especialmente desde finales de la década de los setenta, con la reforma política de 1977, que vino a trastocar los principios y modos de organización política tanto a nivel federal, como local y municipal. Esta transformación responde a diversas exigencias, tanto internas como externas, que han impulsado un modelo de acceso al poder público más confiable y que permite mayor estabilidad al modelo político constitucional.

Este auge se advierte en la producción académica; las fuentes de consulta electoral tuvieron un crecimiento impresionante en la década de los noventa del siglo pasado, comparadas con las anteriores décadas en conjunto. Este apogeo aparece marcado y explicado por la influencia de autores extranjeros y la acelerada transformación del sistema político electoral mexicano. El fortalecimiento de la materia electoral se nota, especialmente, por el reconocimiento como disciplina autónoma y el aumento en la oferta de programas académicos especializados.

¿Por qué genera tantas expectativas el derecho electoral? Creemos que porque en ese concepto hemos terminado encasillando la esencia del modelo democrático: en el derecho electoral pretendemos encontrar la teoría del modelo democrático, a

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

la vez que nos muestra el modelo adoptado por cada Estado o ente político para conseguirlo.

Por supuesto, no se ha arribado al modelo ideal. El cambio electoral debe contextualizarse en el proceso de transición democrática que caracteriza al Estado mexicano, especialmente a partir de la parte final de la década de los ochenta, y que forma parte de un esfuerzo de “reforma integral” del propio Estado. La doctrina mexicana ha sido pródiga en la discusión de este tema.¹ Y este proceso de reconversión no sólo se da en el ámbito federal. Las instituciones electorales de las entidades federativas han experimentado similares avances, marcados por el seguimiento de las normas que dicta el Constituyente permanente federal y que las legislaturas locales incorporan al ordenamiento estatal y municipal. Eso no excluye la posibilidad, como lo dejan en claro algunos de los autores en esta obra colectiva, de innovaciones o reglas que surgen y son exclusivas de las entidades federativas.

A pesar de lo anterior, debemos reconocer que la regla general es que la pauta de conducta, tratándose de la legislación electoral sea marcada por el contenido de la propia Constitución federal. Un ejercicio de revisión permitirá advertir que las disposiciones relativas no se encuentran ubicadas en un apartado específico de la Constitución federal, sino que están dispersas a lo largo del articulado constitucional. La parte principal puede localizarse en el artículo 116, relativo a la división del poder público local, en donde se definen competencias, atribuciones y organización básicas. También encontramos incidencia en las normas referidas a la ciudadanía (arts. 34, 36, 38).

En el citado artículo 116 constitucional encontramos los principios básicos relativos a la elección de gobernador en los estados; la elección de los integrantes de cada una de las legislaturas locales; así como las garantías y principios que deben observarse en la organización de las elecciones locales y en la función electoral en el ámbito local.

Sin embargo, debe insistirse que en todos los casos se trata de principios básicos, cuyo seguimiento por parte del legislador local puede entrañar modificaciones sustanciales que no contravengan el espíritu del Constituyente federal. Se trata de la guía mínima para garantizar un modelo electoral de carácter democrático y que cumpla con los contenidos constitucionales reconocidos en los

¹ Véase por ejemplo los análisis y propuestas de Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996 y de Miguel Carbonell Sánchez, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002. Otra visión aparece contenida en la obra *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México: UNAM, Presidencia de la República, 1996.

El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas **Presentación – David Cienfuegos Salgado**

artículos 40, pero cuyo contenido puede ser ampliado, siguiendo la autonomía del legislador local.

Por ejemplo, la Constitución señala que las elecciones locales se verificarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Cada uno de estos conceptos tiene un contenido esencial, que los legisladores locales deben desarrollar: se denomina *sufragio* al derecho público subjetivo de naturaleza política consistente en que los ciudadanos puedan elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder público, o de lo que damos en llamar el poder del Estado. Que sea *universal* significa que se reconoce a toda persona perteneciente a la comunidad política del estado o municipio, siempre que reúna los requisitos exigidos para ser ciudadano (mismos que se encuentran señalados claramente en la Constitución y en la legislación secundaria). El sufragio es *libre* porque es una manifestación de la voluntad personalísima del votante, no sujeta a coacción o presión externa de ninguna clase. Es *secreto* por que no puede obligarse al sufragante a manifestar o externar el sentido de su elección, garantizándosele ese exclusivo conocimiento al titular del derecho. Por último, el sufragio es *directo* puesto que no debe permitirse que se emita por tercera persona; se trata de un derecho personal e intransferible. Estos contenidos son esenciales y el legislador les dará un desarrollo legislativo sin apartarse de los mismos, aunque modificando la forma o condiciones, mas no la naturaleza.

Otro caso para la reflexión, los principios básicos para la realización de la función electoral: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. ¿Cuál es el contenido esencial de estos principios? La *legalidad* exige que la función electoral estadual ciña su marco de actuación a la normatividad constitucional y legal que regula su organización, atribuciones, funcionamiento y competencia. La *imparcialidad* obliga al órgano responsable de la organización de las elecciones a que su funcionamiento no sea tendencioso, provechoso, favorable o preferente hacia alguno de los actores políticos que se encuentren en conflicto o que aspiren a lograr consensos electorales. La *objetividad* significa que el instituto o consejo electoral local debe basar su actuación en hechos debidamente demostrados y tangiblemente admitidos, sin que quepa la posibilidad de que sus miembros actúen con base en impulsos o apreciaciones subjetivas; exige por tanto la necesidad de elementos de constatación para cualquier observador externo. El principio de *certeza* consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

autoridades electorales está sujeta. Por último el de *independencia* es un principio que significa que la función electoral estará exenta de injerencias que de cualquier tipo pretenda ejercer algún ente u órgano público o privado hacia el instituto electoral. Pues bien, serán los legisladores locales los que establezcan las normas que dentro del ordenamiento buscarán el cumplimiento y garantía de tales mandatos. La redacción de las normas puede variar, pero teleológicamente serán las mismas.

Esta posibilidad de desarrollo legislativo ha dado pie a numerosas reformas. Debe señalarse que muchas de estas reformas, aunque calificadas de reformas políticas o de reformas de Estado, han sido simplemente reformas electorales. Y este es precisamente el elemento que justifica la existencia de trabajos dedicados a las entidades federativas y sus sistemas electorales o sus regímenes jurídico-electorales, la materia electoral local. Debe construirse un marco teórico mínimo a partir del cual el legislador local desarrolle, construya en su ámbito territorial, esa materia electoral. Sobre este último concepto, habrá que recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado diciendo que *son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.*²

Aunado a lo anterior, es preciso conocer la experiencia electoral de otras entidades para hacer frente a las numerosas propuestas de reforma política que se discuten en México y que requieren de información oportuna para un debate que permita arribar a un consenso sobre una verdadera reforma política. Hay una discutible preferencia para iniciar la reforma política mediante la reforma constitucional.³ Afortunadamente, hay también propuestas de reforma integral que

² *SJFG9*, t. II, diciembre de 1995, p. 237. Tesis: P. CXXVII/95. Acción de inconstitucionalidad 1/95. Tesis con el rubro: MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. Resulta recomendable para el lector interesado leer los votos de minoría formulados en tal proceso constitucional. Particularmente el "Voto de minoría que formulan los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros, en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra actos de la propia Asamblea y de otras autoridades", en *SJFG9*, t. III, marzo de 1996, p. 238.

³ Para el estado de Guerrero, junto con el Dr. José Gilberto Garza Grimaldo y el Dr. Manuel González Oropeza, con el auspicio y colaboración del *Ombudsman* guerrerense, Lic. Juan Alarcón Hernández, hemos desarrollado el *Proyecto de reforma integral a la Constitución política del estado de Guerrero*. Chilpancingo, Gro., Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2006, 142 p. Como ésta habrán otras propuestas en las entidades federativas, y es posible encontrar "proyectos tipo" de constitución, modelos a seguir por las entidades federativas a la

El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas **Presentación – David Cienfuegos Salgado**

no ponen el mayor énfasis en la reforma electoral, sino que son, con mucho, verdaderas propuestas de transformación del poder público.

Jorge Horacio Gentile escribió en la revista *Cuestiones constitucionales* un artículo que considero relevante en esta discusión sobre la reforma política. Aunque el trabajo de marras se orienta al caso argentino, hay mucho que puede rescatarse para otras latitudes, como la mexicana. En dicho trabajo, el autor señala lo que considera como postulados indispensables para la definición de los fines y propósitos de la reforma que él estima necesaria para el país sudamericano. Los postulados que cita, y que me permito transcribir son los siguientes:

1. Poner la política al *servicio del bien común* y no de los políticos, de los partidos, de las corporaciones y demás actores sociales.
2. Fortalecer el ingrediente valórico de la política, poniéndola al servicio de la persona y de la comunidad en la que se desarrolla, y exaltar los valores democráticos de libertad, la igualdad y la fraternidad.
3. Mejorar la calidad de representación política.
4. Aumentar y mejorar la participación ciudadana.
5. Someter al irrestricto cumplimiento de la Constitución y la ley tanto a gobernantes como a los ciudadanos.
6. Hacer más *transparente* la política.
7. Establecer y hacer cumplir las reglas de *ética* en el gobierno y la administración pública.
8. Revisar la *educación y capacitación* política de ciudadanos y dirigentes.
9. Fortalecer a los *partidos políticos* especialmente en lo que hace a su democracia interna, a la capacitación de sus dirigentes y a la difusión de su ideario.
10. Buscar a través de procedimientos adecuados la *idoneidad* de quienes ejercer cargos en el gobierno y la administración pública.
11. Mejorar la *información y difusión pública* de los actos de gobierno y mejorar la comunicación entre instituciones, políticos y ciudadanos; promover el debate de ideas y poner límites a la propaganda y al marketing político.
12. Suprimir y poner límites a la legislación, actos de gobierno y fondos secretos o reservados.

hora de construir un nuevo entramado institucional. Véase al respecto: Cienfuegos Salgado, David y Ricardo Morales Carrasco, coords., *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local. Ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, México, El Colegio de Guerrero, 2006, 248 p.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

13. *Modernizar* y hacer más *eficientes* las instituciones políticas. Jerarquizar al Congreso y a los órganos legislativos, suprimir los *superpoderes* presidenciales que nos han llevado a un hiperpresidencialismo, y a los gobernadores e intendentes municipales, y hacer más independiente e idónea a la administración de justicia. Reforzar y hacer más eficientes a los órganos de control.
14. Incorporar nuevas *tecnologías* al funcionamiento de las instituciones y al ejercicio de la política, especialmente de las denominadas del gobierno electrónico.
15. Bajar el *costo* de la política.
16. *Desjudicializar* la actividad política y *despolitizar* la justicia.
17. Mejorar las relaciones entre la política y el “tercer sector” (sociedades intermedias y ONG’s).
18. Compatibilizar lo político con los *derechos* del ciudadano.
19. Regular y controlar el accionar de los *lobbies*.
20. Reubicar la política en el marco de la *globalización* y a los partidos dentro de los contextos regionales e internacionales.⁴

Reitero que la intención primaria del autor es esbozar una reforma para Argentina, sin embargo, es evidente que muchos de estos postulados tienen suma relevancia para el caso mexicano (así como para otros muchos), y creo que especialmente para sus entidades federativas. No pretendemos, tampoco, creer a pie juntillas que estos son los únicos postulados que pueden predicarse en una reforma como la que requiere México, tanto a nivel federal como local, sino simplemente llamar la atención hacia la elaboración que el autor en cita ha hecho y que puede referir algunos aspectos de las crisis políticas que vive el continente, y en general los estados contemporáneos.

En nuestro país la discusión ha sido pródiga. En un ejercicio de erudición podríamos citar libros y ensayos relacionados con la veintena de temas que hemos listado. No tiene sentido esa distracción. Cada uno de ellos se explicita por sí mismo, y deben simplemente adaptarse a las circunstancias y situaciones presentes en México y en nuestras entidades federativas.

El autor en comentario propone tres tipos de reformas para llevar a buen puerto tales propósitos: *reformas institucionales, electorales y de educación política*. Respecto de las primeras señala que las instituciones deben servir para hacer más participativa a la democracia, transparente la representación política, erradicar la

⁴ Jorge Horacio Gentile, “La reforma política que espera Argentina”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, DF, no. 14, enero-junio 2006, pp. 137-138.

El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas **Presentación – David Cienfuegos Salgado**

corrupción, facilitar el debate, el consenso y hacer posible el diseño de políticas de Estado, que acoten el disenso político. En el caso de las reformas electorales, opina que para llevarlas a cabo es importante unificar pautas legislativas en forma diferente a nivel nacional, provincial y municipal, para lo cual estima importante promover la sanción de leyes convenio que procuren unificar los requisitos, exigencias y controles sobre los partidos políticos, las campañas electorales, los padrones electorales y la forma de elección. Finalmente, por cuanto hace a las reformas en materia de educación política, hace algunas reflexiones sobre las que no queda más remedio que suscribirlas para el caso mexicano. El autor señala que un balance de las últimas dos décadas de vida democrática en Argentina permite encontrar el mayor fracaso en la educación política. Menciona magistralmente que ningún régimen político será viable sin que se eduque a quienes mandan y a quienes obedecen. Tajantemente señala que en la democracia constitucional esto es esencial por la complejidad de las responsabilidades y funciones que deben asumir tanto los ciudadanos como los mandatarios. A lo anterior se suma la multiplicidad de actores e instituciones que intervienen tanto para ejercer el poder, en sus distintas funciones, como para controlar, y por los reclamos de garantía y respeto de sus derechos que hacen los ciudadanos y las sociedades y asociaciones intermedias.⁵

Insistimos, para la reforma política no se requiere necesariamente una reforma constitucional, pero si es preciso que sea el resultado de un debate donde prevalezca la sensatez, el estudio y que, de ser posible, concluya con el consenso. En las entidades federativas los foros, consultas y mesas de análisis deben dejar de ser simples mecanismos legitimadores para convertirse en verdaderos espacios públicos de discusión.

En otras ocasiones hemos reflexionado sobre la necesidad de reformar las constituciones locales. Esa reflexión queda en el tintero, no sin antes señalar que la reforma constitucional debe ser integral, es decir contribuir al desarrollo democrático entendiendo el concepto tal y como nuestro sistema educativo nacional debiera entenderlo y aplicarlo: *un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*. Sin embargo, y aquí tomamos la cita del maestro Elisur Arteaga sobre Montesquieu: “estos sabios, estos sabios, no sé en que mundo viven; a mí me parece que cada uno entiende las cosas

⁵ Ibidem, pp. 138, 140, 143-144.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

al revés”.⁶ La reforma integral en el ámbito local es pues necesaria, pero no indispensable.

Por otra parte, conviene reflexionar sobre el papel de los partidos políticos en el escenario de los sistemas electorales locales. Un análisis que se encuentra pendiente si tomamos en cuenta, la unicidad característica de los sistemas de partidos construidos en el ámbito local.

Es evidente que asistimos, no sólo en México, a una crisis de la representación política y de los partidos políticos. La función principal de los partidos no se está cumpliendo a cabalidad. Esa función de servir de intermediarios entre la sociedad y el Estado (o el poder público si quiere emplearse otro concepto) ha sido soslayada. Y junto a ésta, otras funciones más que corresponden a los partidos políticos: renovar los liderazgos; hacer efectiva la representación política en que se basa nuestro régimen de gobierno; captar y procesar la problemática social, y sobre todo, que no lo último, ser escuela de la democracia. Tales atribuciones, indispensables para la consolidación de un modelo democrático, insistimos, han sido soslayadas. No hablemos ya de la necesidad que tiene la sociedad de que desde los partidos se mantenga un debate permanente sobre las políticas públicas que inciden en los niveles de calidad de vida de los ciudadanos y en la proyección a futuro de los destinos del país. Han sido los políticos los primeros en mostrar desprecio por lo que significan los partidos políticos en una democracia constitucional como la que pretendemos nos sirva de guía.

En efecto, los partidos políticos son indispensables en la democracia constitucional y son los únicos que pueden garantizar el reconocimiento y auge de los liderazgos que constantemente emergen de la sociedad. Véase lo que ocurre en las entidades federativas: se carece de esas válvulas de escape institucionalizadas que permitan regular la emergencia de actores políticos en escenarios de conflicto. La crisis que se advierte en el caso mexicano puede ser descubierta, paradigmáticamente, en la reciente resolución de la Corte al analizar la constitucionalidad de la legislación yucateca, que establece las candidaturas independientes. La crisis ha obligado a legislar buscando alternativas al monolítico diseño partidocrático, permitiendo el cumplimiento cabal de la prerrogativa ciudadana de ser votado para todos los cargos de elección popular; el derecho a ser elegido, a acceder al ejercicio del poder. Esta figura es, ante todo, una nueva opción que evita la mediación, tradicionalmente aceptada de los partidos políticos

⁶ Carta de Montesquieu a Francesco Vettori de 4 de febrero de 1514. Citada en Arteaga Nava, Elisur, *La Constitución mexicana comentada por Maquiavelo*, 3ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 22.

El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas **Presentación – David Cienfuegos Salgado**

como vía exclusiva de acceso de los ciudadanos al poder público. Aun hay mucho que escribir sobre el tema, pero la decisión ha sido tomada (aunque no constituye criterio obligatorio, dadas las circunstancias de la votación) y ha despertado inquietudes diversas en las entidades federativas.

Esta visión justifica afirmar que el derecho electoral tiene que ser visto como un instrumento para la gobernabilidad. Y por ello, quizá también exige que salga del ámbito estrictamente jurídico para que se visualice desde otros saberes. En sentido amplio el derecho electoral, siguiendo a Nohlen y Sabsay, no sólo incluye la legislación electoral y la ciencia, teoría y saber crítico sobre las normas, sino también, principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, experiencias y demás aspectos que permitan vincularlo con reflexiones acerca de la representación, los partidos, el presidencialismo, el parlamentarismo. Como afirman tales autores, ello exige un tratamiento multidisciplinario, no sólo el tradicional *encajonamiento* dogmático que suele hacerse desde el derecho.⁷

Hablar de derecho electoral implica, necesariamente, hablar de Estado y de Poder. La legislación electoral es ese soporte que le genera legitimidad al sistema político. Kelsen, y más tarde Bobbio, resaltaron la indisoluble relación entre Derecho y Estado, entre Derecho y Poder. Convendría tener presente estas perspectivas cuando analicemos el derecho electoral de las entidades federativas mexicanas.

Volviendo al tema de los postulados y propósitos de la reforma y con el ánimo de cerrar mis reflexiones sobre el tema, me permito que recordar que el derecho electoral, en palabras de Manuel Aragón, “no es sólo una técnica jurídica al

⁷ Desde esta perspectiva tradicionalista podemos caracterizar al derecho electoral como el *conjunto de disposiciones contenidas en las leyes de esta materia, jurisprudencia, doctrina, resoluciones jurisdiccionales y prácticas de los organismos electorales, no violatorias de las leyes electorales, que regulan los procesos de designación de gobernantes que deben ser electos por los ciudadanos*. Sin embargo, resulta evidente que es preciso atender otros fenómenos sociojurídicos que deben integrarse al derecho electoral, puesto que no sólo las prácticas de los organismos electorales pueden configurar el *corpus* jurídico. Resulta pues evidente que de tal definición puede medianamente advertirse la diversidad de fenómenos que estudia y comprende el derecho electoral. Dieter Nohlen señala que el concepto de derecho electoral tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto. El primero corresponde a las determinaciones jurídico-políticas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos, con lo cual el derecho electoral es “el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos”. En sentido estricto, el derecho electoral alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos; es decir, el derecho electoral “señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto”. Nohlen, Dieter. “Derecho electoral”, en *Diccionario electoral*, México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNAM, IFE, TRIFE, pp. 381-382.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ese es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza, precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales. Pero para llevar al cabo esa doble función, el derecho electoral debe estar integrado por reglas que sean un vehículo eficaz para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos y para el logro de instituciones que hagan transparente el proceso de acceso a los cargos de elección popular”. Ese es el reto que también enfrentan los legisladores locales a la hora de hacer la reforma que consideren adecuada para la entidad federativa de que se trate.

Estas líneas cumplen con la pretensión de presentar la obra que compila los trabajos de destacados estudiosos del derecho local. En efecto, los trabajos aquí reunidos dan cuenta de aspectos puntuales del derecho electoral en las entidades federativas mexicanas. No es un trabajo exhaustivo, lejana tal pretensión de esta obra que reúne ensayos de sólo algunos estados. No puede dejar de resaltarse que este es un ejercicio inicial: hace falta una enciclopedia electoral para México, especialmente para sus entidades federativas. Una enciclopedia que sirva de guía en el intrincado laberinto de regulaciones disímboles (cuando existen). Y si queremos un argumento para realizar esta labor académica: buenas razones y referencias darán sobre este particular quienes han laborado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: expuestos a lo largo de la última década al análisis de las elecciones locales en el *maremágnum* de legislaciones, a saber, treinta y dos sistemas electorales, más el de naturaleza federal.

La necesidad de los estudios sobre el derecho electoral local se enfatiza si advertimos que el derecho estatal, el del Estado mexicano, ha dado carta de reconocimiento a los derechos de pueblos y comunidades indígenas a la hora de organizarse políticamente. Son los primeros pasos de reconocimiento y consolidación de un derecho electoral *ad hoc* para un Estado pluricultural. La lectura de los artículos que se ocupan del caso oaxaqueño aporta valiosa información para pensar el derecho desde la nueva atalaya. Y sobre todo para reflexionar sobre la necesidad de evitar, como lo han mencionado numerosos autores, caer en “la equivocación de aproximarnos teóricamente a estas sociedades desde los paradigmas y categorías tradicionales, cuya consecuencia no se remite exclusivamente al ámbito teórico sino que repercute en la suerte y destino de las

El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas **Presentación – David Cienfuegos Salgado**

sociedades”.⁸

El estudio del derecho electoral en las entidades federativas adquiere relevancia, así como elemento sustancial, en el diseño institucional de un modelo democrático de país. No sólo es parte de una estructura jurídica o de un régimen político. El derecho electoral es un elemento que permite de manera directa la existencia de un sistema de vida basado en la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. De ahí la necesidad de considerar en primera línea a la educación política; ese es un gran reto que deben afrontar las instituciones y los actores políticos: educar políticamente, y, hay que tenerlo presente, nadie trasmite lo que no sabe. Todos debemos aprender a aprender si queremos transitar a mejores estadios de democracia local, y sobre todo tratar de construir una idea regional de democracia y de sistema electoral, lo mismo que de partido político, no en balde se ha señalado que “los partidos estatales son la representación de ese México plural y diverso, que se resiste a participar en los marcos de los partidos nacionales, que opacan con sus prácticas centralistas, la diversidad regional en materia social, política y electoral”.⁹

Como menciona Miguel Carbonell Sánchez, en el proceso de construcción democrática hubo un punto de ingenuidad: se creyó que la democracia podría asentarse sin contar con los principales protagonistas de cualquier sistema democrático: los ciudadanos. En las sociedades de las entidades federativas esto resulta palpable. Además, se pensó que el establecimiento de un régimen democrático (cualesquiera que fueran los criterios para hacer tal consideración) podía por sí solo servir para remontar problemas ancestrales: “habiendo democracia, se pensaba, se borrarán para siempre y de inmediato la pobreza, el analfabetismo, la desigualdad, la marginación, la violencia social, la tortura, en suma, la injusticia toda. Como era de esperarse, la democracia hizo su arribo, pero

⁸ Chacón Rojas, Oswaldo, “La recepción de las ideas del ‘multiculturalismo’ en Latinoamérica en el marco de la discusión en torno a los derechos indígenas”, en *SCLC Estudios jurídicos y políticos*, San Cristóbal de Las Casas, Chis., no. 3, enero-junio de 2006, p. 102.

⁹ Loya Sepúlveda, Mario Alberto, “Los partidos estatales, actores políticos necesarios”, en Martínez Veloz, Juan, coord., *La agenda política electoral 2003. Reflexiones colectivas*, México: Editora Laguna, 2003, p. 416. En dicho trabajo, se expone también lo siguiente: “El centralismo ahoga a participación ciudadana. El centralismo ha deformado al país y tuvo en la disolución de los partidos locales y regionales, su elemento para menguar y restringir a los pueblos mexicanos el derecho a decidir por sí mismos, el rumbo económico, político y social de cada Estado y de la nación toda. En tales condiciones, es imprescindible iniciar en todo México la constitución de agrupamientos locales, que procuren la toma de decisiones por el propio pueblo”.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

todos esos problemas siguieron –y continúan- existiendo”.¹⁰

Reitero que por todo esto (y otros argumentos más) se hace necesario el abordaje al derecho electoral local, puesto que incluye el estudio mismo de la forma en que la sociedad afronta la construcción de los espacios donde el individuo, el ciudadano, habrá de participar. Como cita Juan Carlos León y Ramírez, “la civilidad de la sociedad radica fundamentalmente en su proclividad a la deliberación y participación, situando al individuo en el centro del debate mismo, respecto a la construcción de la democracia, entendiendo éste como el elemento determinante para la integración del capital social, constituido por la totalidad de las personas que integran a la sociedad, en un tiempo y espacio determinado”.¹¹

La democracia, y en general el modelo democrático, se vislumbra como una construcción teórica desde el individualismo. El individuo es el centro y artífice de la sociedad democrática. ¿Qué individuo? ¿Con cuáles características? Este planteamiento no repara en tales cuestiones: el individuo aparece ligado inexorablemente a la democracia. Y en las entidades federativas habrá que distinguir al individuo de la zona rural del que habita en las ciudades, del que ha cursado estudios superiores de aquel que no concluyó los estudios primarios. Sí, el individuo, pero ¿qué individuo es el centro del modelo democrático?

Sin embargo, resulta claro que una afirmación del carácter individualista de la democracia que puede ser refutada. Se trata de un argumento que Bobbio ha reelaborado al afirmar que “no son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, compuesta de individuos que adquirieron el derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, el pueblo como unidad ideal, sino el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con una autonomía relativa con respecto al gobierno”.¹²

El punto central de todas estas elucubraciones es la necesidad de discutir y debatir sobre el contenido y alcance de esos conceptos que conforman nuestra aspiración política y académica. Es seguir los pasos de Sartori cuando explica que definir la democracia, y cualquier otro concepto relacionado con nuestras aspiraciones de organización política, es importante porque establece qué cosa

¹⁰ Carbonell Sánchez, Miguel, “Representación política y espacio público”, *Cauces. Expresión de los estudiantes de la Facultad de Derecho UNAM*, México, DF, nos. 14-15, abril-septiembre de 2005, pp. 12 y 13.

¹¹ León y Ramírez, Juan Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México: Instituto Electoral del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2004, p. 112.

¹² Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 18.

El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas
Presentación – David Cienfuegos Salgado

esperamos de la democracia. Y además, continúa el citado autor, “el término democracia está para algo. ¿Para qué?”.¹³ Y sobre todo, se trata de enfocar estas disquisiciones al derecho electoral, al ámbito político y jurídico de las entidades federativas mexicanas. Un reto que sólo se logra con los aportes que se hagan desde la reflexión académica, pero también, indudablemente, desde la participación política.

A nombre de los coordinadores, manifiesto nuestro agradecimiento a quienes han contribuido desinteresadamente, con su colaboración o con la edición de esta obra, pues estamos seguros que lo han hecho sabedores del enorme compromiso (y quizás más que eso: responsabilidad) que encierra discutir estos temas para ilustrar las decisiones de los operadores políticos, pero también para contribuir a una cultura político electoral en la ciudadanía, tan necesaria para evitar el rumbo que lleva a lo que Laporta ha denominado “el cansancio de la democracia”.

En los trabajos aquí reunidos, los lectores encontrarán investigación, reflexiones y propuestas sobre algunos de los tópicos más importantes que están en la mesa de debate de partidos, autoridades electorales y legisladores en las entidades federativas. Quedan temas pendientes, no hay duda, pues la amplia transformación de las condiciones de competencia electoral han provocado un debate sobre la regulación de los partidos políticos expresada en las propuestas de una Ley de Partidos Políticos; o los temas-problemas del financiamiento de partidos y campañas, la democracia interna de los partidos políticos que han sido tratados ya por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o, como mencionábamos, la aparición en las entidades federativas de las candidaturas independientes, figura no tan novedosa que transita y conquista su derecho a participar legalmente en procesos electorales sin depender de un partido político. Igual sucede con la discusión sobre el régimen de los servidores públicos de los órganos electorales en las entidades; o los sistemas de recursos y medios de impugnación; o, ¡con cuánta mayor razón!, los derechos políticos de los ciudadanos de las entidades y los mecanismos legales de protección.

Creemos que si queremos marcar un sendero para futuras reformas electorales, no cabe duda que esto deberá hacerse de la mejor manera y para ello, nada tan relevante como contar con el respaldo del estudio e investigación de los problemas y retos de la democracia mexicana, del derecho electoral local, a tal propósito contribuye esta obra.

¹³ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México: Taurus, 2004, p. 21.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

No puedo menos que terminar agradeciendo a mi estimado amigo Raúl Calvo Barrera, por su disposición para participar en la coordinación de esta obra colectiva que espero sugiera nuevas indagaciones sobre el derecho electoral y sobre el desarrollo político-institucional en las entidades federativas. En tal sentido, la experiencia de Raúl Calvo Barrera aparece esbozada en sus comentarios serios e informados sobre aspectos relevantes del derecho electoral guerrerense, y espero que tal ejemplo pueda ser de utilidad para quienes se interesan por los mismos temas en otras entidades federativas. Debo agregar que la vocación de Raúl Calvo Barrera por el estudio del derecho electoral, le viene por partida doble: por su formación académica al haber cursado las carreras de derecho (UAG) y de ciencia política (UNAM), y por su práctica profesional, dentro de los principales órganos electorales en México y en Guerrero: pues ha sido miembro del Servicio Profesional del Instituto Federal Electoral, se ha desempeñado en el Tribunal Electoral guerrerense y ahora es Consejero Estatal Electoral en Guerrero. Todo esto da cuenta de una sólida trayectoria, que aunada a su juventud, permite augurar importantes contribuciones en la academia y en el servicio público.

La Fundación Académica Guerrerense, que me honro en presidir, cumple una vez más su objetivo de convocar al debate y discusión de los temas relevantes, y de contribuir a la formación de una cultura jurídica tanto en el estado de Guerrero como a nivel nacional. En este momento de transición que vive la sociedad mexicana ningún esfuerzo resulta estéril o nimio, y sin caer en el relativismo, todas las aportaciones y comentarios valen. Estamos seguros que en otra oportunidad habremos de continuar con estos loables objetivos, y esperamos contar para ello con el respaldo de instituciones que, como el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, institución coeditora de esta obra, contribuyan a generar esa cultura política tan necesaria en nuestro estado de Guerrero, aunque no sólo en él.

Ciudad Universitaria, octubre de 2006