

UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saíd, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, México, TEPJF-Integralia, 2017, 716 pp.

Esta obra pretende continuar con el estudio de los retos del sistema electoral mexicano, a partir de las últimas reformas electorales y desde múltiples perspectivas. Se trata de un proyecto editorial que había iniciado desde 2000 en mutua colaboración entre Integralia y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La preocupación que guía el libro es abordar desde la perspectiva actual una diversidad de retos y preocupaciones que aquejan a la actualidad político-electoral con el fin de dibujar un panorama lo más completo posible de las opciones disponibles para fortalecer al sistema electoral mexicano.

En particular, el libro aborda a través de un total de veintinueve ensayos, una radiografía del sistema electoral desde la perspectiva federal y local a través de seis grandes apartados: “Transformación del sistema electoral mexicano, 1977-2017”; “Partidos políticos y participación ciudadana”; “Costo de la democracia electoral y mecanismos de fiscalización”; “Condiciones y características de la competencia electoral”; “Organización electoral y resultados”, y “Justicia electoral”.

Inicialmente, se muestra de manera sintética la forma en que fueron evolucionando las principales atribuciones concedidas al IFE desde su creación, las sucesivas reformas electorales que lo cambiaron hasta su transformación en el INE, así como las elecciones federales sobre las que tuvieron impacto. A partir de este cambio constitucional y de las leyes secundarias, se asentaron las bases para conformar una suerte de sistema nacional electoral, con el Instituto Nacional Electoral (INE) como organismo rector y los Organismos Públicos Locales (OPL) como autoridades electorales administrativas en los estados y en la capital de la República.

Adicionalmente, se incluye un análisis sobre la formación de partidos políticos en México y su semejanza con leyes parecidas a las del mercado: la oferta de partidos políticos y la demanda de los ciudadanos por que se representen sus intereses. Las democracias consolidadas suelen tener un

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año LI, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 623-628.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

sistema de partidos más estable, en el que el “mercado de partidos políticos” ha llegado a un equilibrio que le permite tener cada vez menos contendientes nuevos. Derivado de los resultados en análisis, se proponen algunas iniciativas para mejorar la calidad de los partidos de reciente creación y mejorar la calidad de la competencia democrática en México.

Con especial relevancia, en el libro se destacan asimismo las tres principales formas de participación ciudadana contempladas en las entidades federativas (plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana/popular); segundo, identificar las tendencias más importantes en torno a la legislación en materia de participación ciudadana en las entidades; tercero, mostrar aspectos relevantes del proceso y la organización de cada forma de participación ciudadana, así como las restricciones, el financiamiento y la difusión para implementar cada una.

Además, se presenta un estudio sobre los métodos de selección de candidatos en México. Se discuten, en primer lugar, los distintos métodos de selección de candidatos que hay. Se analiza la legislación electoral relacionada con la selección de candidatos, y el papel que ha desempeñado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la defensa de los derechos de los militantes, los métodos de selección utilizados por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de 1994 hasta 2017 con particular atención en la selección de candidatos presidenciales y para gobernador. Se incluye también un comentario sobre el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), partido que de acuerdo con las encuestas más recientes (julio, 2017) se coloca ya como la tercera fuerza política nacional. Por último, se plantean algunas hipótesis sobre la variación de los métodos de selección de candidatos y el incremento del control de los partidos en detrimento de métodos de participación ciudadana más abiertos.

Respecto a la problemática del financiamiento público y privado de las autoridades y los partidos políticos, se aborda la cuestión relativa al costo presupuestario de la democracia electoral a nivel federal y estatal, con base en el presupuesto público destinado al funcionamiento de las autoridades electorales, el financiamiento otorgado a los partidos políticos para la realización de sus actividades, así como otras fuentes de financiamiento en especie, como los spots de radio y televisión. Se analiza la composición del financiamiento de la democracia electoral, distinguien-

do entre el origen y destino de los recursos. Asimismo, los montos ejercidos en un periodo de estudio de catorce años entre 2004 y 2017 para el caso federal y estatal. Del mismo modo, se describe cómo es el financiamiento en especie que reciben los partidos políticos por medio de spots de radio y televisión. Por último, se abordan las reglas del financiamiento privado de los partidos políticos.

Se aborda, asimismo, la delicada situación del gasto de la propaganda gubernamental. Se destaca que el contexto actual favorece el uso indebido de la publicidad oficial por parte de los gobiernos para influir sobre el debate público, destacándose que para atender las causas estructurales que limitan el derecho a saber y la libertad de expresión en el país a través del uso de la publicidad oficial, es importante avanzar en los siguientes puntos: se requiere una ley que regule la publicidad oficial y que incorpore a la legislación nacional los principios sobre la regulación de la publicidad oficial y la libertad de expresión, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. De igual manera, que se necesita limitar y transparentar el gasto en comunicación social y publicidad oficial. Se deben proponer límites presupuestarios a los sobreejercicios del gasto en el ámbito federal y estatal con relación al presupuesto aprobado e impulsar la transparencia como lo prevé la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en mayo de 2014.

Por lo que respecta al papel de la comunicación política en los procesos electorales, se dilucida la tensión jurídica y comunicacional que deriva de la regulación de dos conceptos como la equidad y la libertad de expresión, hoy indisolubles en el panorama de la comunicación política en México. Además, se destacan las características que definen la estructura y contexto de esa comunicación; además de la magnitud de la difusión que caracteriza el modelo de publicidad política que definió la reforma electoral 2007-2008. Para realizar ese análisis, se consideran los principales dilemas jurídicos vinculados con las funciones y responsabilidades de las autoridades electorales respecto a los contenidos de la propaganda electoral.

Sobre el tópico de la comunicación política el libro incluye un ensayo sobre las campañas negativas en México. Con el respaldo de un amplio estudio bibliográfico se destaca que hoy en día, las campañas negativas forman parte indisoluble de la competencia electoral en las democracias modernas; ello debido en parte a la globalización de corte estadounidense

de las formas de comunicación, incluyendo la política. Apoyado en varios estudios, que señalan ventajas prácticas para el electorado de emplear ese tipo de comunicación en las campañas: desde identificar temas sensibles que sin estas campañas podrían pasar desapercibidos para el grueso de los votantes, hasta la crítica directa al desempeño o a los resultados de los gobiernos en turno, pasando por el contraste de propuestas de políticas públicas.

Se incluye por otro lado, un estudio sobre la evolución normativa del modelo de integración de mesas directivas de casilla, desde la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990 hasta la reforma electoral de 2014, que dio paso a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), ordenamiento que regula hoy la instalación de la casilla única para recibir la votación de las elecciones federales y locales concurrentes. Asimismo, se analiza la implementación de las estrategias de capacitación electoral y de integración de las mesas directivas de casilla de 1990 a 2015, con especial atención en la evolución del procedimiento para integrar las casillas, mismo que se ha adaptado en función de las condiciones sociopolíticas y normativas.

Asimismo, en esta obra se destaca el papel relevante de la jurisdicción electoral. Se destaca que la función de la judicatura electoral es dar certeza a los procesos electorales, promover su transparencia y garantizar su normalidad y regularidad constitucional, convencional y legal. En México, la evolución de la justicia electoral no ha sido simple ni continua, sino dispar y accidentada. De la calificación política y administrativa, se pasó a la calificación judicial de las elecciones; de la falta de un recurso efectivo, se pasó a la concreción de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, que permite la tutela efectiva de los derechos políticos y el acceso a la justicia sin ninguna restricción. La judicialización de la política vinculada a los procesos electorales es el resultado de un largo proceso de desarrollo institucional y jurisprudencial. Dicha evolución se basa en que el sistema electoral no responda a acuerdos o consensos políticos coyunturales —al margen de la voluntad ciudadana— sino que contribuya a consolidar procesos de democratización al garantizar la autenticidad de las elecciones, el ejercicio libre e informado del sufragio y el conjunto de los derechos de participación política. Así, se privilegia la vía institucional frente a los escenarios de confrontación y violencia. Prueba de ello es que, desde que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Ju-

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 623-628.

dicial federal en 1996 y hasta 2016, sus distintas salas han resuelto más de 170,000 asuntos, han emitido más de 1,000 tesis de jurisprudencia y una cantidad similar de criterios relevantes.

En cuanto a la evolución del sistema de nulidades electorales se destaca que los cambios han traído aparejado un desarrollo jurisprudencial abundante, por parte del máximo órgano de justicia electoral. El paso más reciente de esta evolución es la reforma de 2014 que incluyó en la Constitución nuevas causales de nulidad y que reflejan las preocupaciones más actuales relativas al desarrollo y legitimidad de los comicios en México. A pesar de llamarse “nuevas causales”, se puede observar que reflejan conductas que están presentes desde los años noventa en los procesos electorales y que fueron objeto de pronunciamiento del TEPJF en múltiples ocasiones. Con todo, aunque hayan sido utilizados como argumento por quienes buscaban anular comicios, el rebase de tope de gastos, el financiamiento ilícito y la adquisición de tiempo aire no han sido, hasta el momento, causales de nulidad en elección alguna. Sólo las conductas relacionadas con el uso indebido de recursos públicos, difíciles de separar de otros comportamientos ilegales de los servidores públicos, llegaron a ser causales de nulidad, por violar el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 constitucional

Por lo que respecta a la paridad de género en las candidaturas en México se aborda un estudio relativo a los cambios en las leyes y la jurisprudencia establecida, destacándose que se han mejorado las condiciones en las que mujeres y hombres participan en la vida pública del país. Sin embargo, los esfuerzos serán insuficientes mientras no se garantice a ambos sexos la oportunidad de desarrollar plenamente su proyecto de vida profesional sin limitación alguna por causa del género al que pertenecen. En un principio, la regulación de cuotas sirvió para poner en práctica el reconocimiento de los derechos conseguidos en materia de género. La visión de consolidación, entendida como acceso efectivo a candidaturas y a cargos públicos de elección, pretendía el sano equilibrio a partir de una igualdad efectiva de diferentes grupos sociales en el acceso a cargos de decisión o elección popular.

Continuando sobre la temática de género, el libro incluye un estudio relativo a la paridad de género en congresos locales y en ayuntamientos durante el período 2004-2015. El objetivo de este capítulo es presentar una radiografía de las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexi-

cano, vistas a partir de las normas que regulan la participación política de las mujeres en el ámbito local. Asimismo, se presenta un diagnóstico sobre la evolución de la participación de las mujeres en cargos legislativos locales y el impacto de las nuevas reglas para la equidad entre candidatos y candidatas, así como la participación de las mujeres en los cabildos municipales y en las presidencias municipales, y las candidaturas para esos mismos cargos. Más adelante, se presentan algunos de los casos en los que la paridad se impuso a partir de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mostrando resultados diversos.

Finalmente, respecto a los delitos electorales y la procuración de justicia penal electoral el libro busca esbozar la complejidad que supone la materia penal electoral, ello mediante la descripción histórica de los asuntos iniciados, sus determinaciones y el número de consignaciones realizadas. Se elabora una breve mención sobre el comportamiento de los casos en que se libran órdenes de aprehensión y su culminación en sentencias condenatorias. Se destaca que, si bien es cierto que la procuración de justicia penal electoral se vuelve un “embudo” donde el número de casos iniciados se ve reducido en el número de sentencias, este proceso depende en buena medida de las decisiones tomadas por el órgano jurisdiccional. Por último, se muestran las barreras (no pocas ni menores) a las que se enfrenta la FEPADE para el desarrollo satisfactorio de sus funciones: sanciones reducidas, falta de especialización jurisdiccional, presupuesto bajo, configuración institucional insuficiente, sofisticación del delito electoral, compra del voto.

Como puede desprenderse de todo lo anterior, esta obra constituye una contribución de hondo calado y alcances bastos sobre las transformaciones, fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Y reúne ensayos invaluable y rigurosos que arrojan luz sobre las problemáticas que están por venir y a las que se enfrentarán las instituciones electorales del país.

Carlos SORIANO CIENFUEGOS*

* ORCID: 0000-0002-8045-4138. Universidad Panamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correspondencia: Avena 513, Granjas México, Iztacalco, 08400, CDMX. Correo electrónico: *carlos.soriano@te.gob.mx* y *david.piedras@te.gob.mx*.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 623-628.