Ensayos sobre la ARMONIZACIÓN LOCAL en materia POLÍTICO-ELECTORAL

Gustavo Meixueiro y Arón Baca Nakakawa
| coordinadores |

INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

ENSAYOS SOBRE LA ARMONIZACIÓN LOCAL EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

Instituto Estatal Electoral
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

Consejo general del ieepco

Consejero presidente
Gustavo Meixueiro Nájera

Consejeros y consejeras
Elizabeth Bautista Velazco
Rita Bell López Vences
Filiberto Chávez Méndez
Gerardo García Marroquín
Uriel Pérez García
Nora Hilda Urdiales Sánchez

Secretario ejecutivo
Francisco Javier Osorio Rojas

Ensayos sobre la armonización local en materia político-electoral

Gustavo Meixueiro y Arón Baca Nakakawa
Coordinadores

INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Ensayos sobre la armonización local en materia político-electoral

1ª edición, Oaxaca, México, 15 de junio de 2015

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO)
Escuela Naval Militar 1212
Colonia Reforma
Oaxaca de Juárez, Oaxaca, México

ISBN: 978-607-97031-0-3

Miguel Carranza Trejo
Diseño de portada
Nayeli Amaya Pérez
Formación
Alejandro López Morcillo
Cuidado de la edición

Se permite la reproducción de los contenidos editoriales de este libro siempre y cuando se cite la fuente.

Hecho en México / *Printed in Mexico*

CONTENIDO

Introducción 9

La autonomía de los organismos locales electorales 11
Gustavo Meixueiro y Marisol Vázquez Piñón

Apuntes sobre el voto en el extranjero 31
Gustavo Meixueiro y Arón Baca Nakakawa

Gobierno de coalición, su inclusión
en la reforma política-electoral 39
Rina García Chagoya

Candidatos independientes en las reformas
políticas electorales: requisitos para el registro 49
Arón Baca Nakakawa

Regulación de los Sistemas Normativos Internos
en el Estado de Oaxaca frente a la Reforma Política Electoral 2014 57
Iván Ramos Méndez

INTRODUCCIÓN

Gustavo Meixueiro

La Reforma Político-Electoral aprobada en 2014 ha generado cambios en el sistema político mexicano. Las modificaciones realizadas que afectan al nivel federal han sido ampliamente discutidas por académicos y políticos. Sin embargo, los cambios llevados a cabo que impactan el ámbito político de los estados han recibido mucha menor atención en el debate público.

La reforma aprobada el año pasado ordenó que los congresos locales armonizaran sus leyes con la Constitución federal y con la LGIPE. Esta normatividad señala qué derechos deben proteger el marco jurídico local; no obstante, queda en manos del Legislativo local discutir su reglamentación.

En este contexto, los objetivos de esta publicación son dos: primero, proveer información para que exista un debate académico acerca de los cambios que la reforma introduce en los sistemas políticos locales; segundo, analizar algunos de los temas de la reforma que, por su trascendencia, sin duda continuarán siendo objeto de probables reformas para perfeccionar el sistema democrático para nuestro estado. Estos son: autonomía de los OPLES, voto desde el extranjero, gobiernos de coalición, candidaturas independientes y la regulación de los Sistemas Normativos Internos.

Los artículos incluidos en esta publicación obedecen a la siguiente estructura. Primero, señalan desde un punto de vista comparativo cuál es el contexto internacional del tema. Segundo, se analiza cuál es el debate teórico. Tercero, se observa cuál ha sido la evolución del tema a nivel nacional y cómo lo modifica la reforma de 2014. Cuarto, se estudia el tema en cuestión en las entidades federativas que ya armonizaron su ley local con la federal. Así, se espera dar un marco resumido, de fácil lectura, que ayude a la compresión del tema y que provea una perspectiva amplia del mismo.

LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS LOCALES ELECTORALES

Gustavo Meixueiro y Marisol Vázquez Piñón

Introducción

La confianza que tiene la ciudadanía en los procesos electorales para la elección de sus representantes es uno de los pilares del sistema democrático. En este sentido, la credibilidad en el proceso electoral, la aceptación de los resultados y la legitimidad de los ganadores de las contiendas, dependen en gran medida de contar con órganos electorales que sean imparciales y profesionales en sus labores (Birch, 2008).

La literatura que estudia el tema ha demostrado que el mal funcionamiento de los organismos que se encargan de las tareas electorales incentiva un ambiente de desconfianza en las instituciones y la polarización en la población, escenarios presentes sobre todo en democracias no consolidadas (Rosas, 2010). Aunado a ello, la complejidad de las actividades electorales, que es cada vez mayor, hace necesario que existan instituciones profesionales y autónomas que desempeñen dichas labores en los procesos electorales.

El presente trabajo explica qué son los organismos locales electorales, por qué son importantes para la democracia y cómo están constituidas dichas instituciones en algunos países latinoamericanos y en México. En un segundo apartado examina, a través del análisis de las leyes electorales, cómo funciona la autonomía del Instituto Nacional Electoral y cómo se replica este modelo en algunos órganos locales electorales. Finalmente se elabora una tabla comparativa con los diferentes modelos de autonomía que adoptaron los nueve estados que tuvieron jornada electoral el 2015 para la renovación del Ejecutivo local.

De los organismos electorales

Los organismos electorales o *Electoral Management Body (EMB)*, son instituciones que tomaron relevancia sobre todo a finales la década de 1980, cuando derivado del proceso de democratización que se vivió en diferentes países, los partidos políticos, medios de comunicación, observadores internacionales y ciudadanos pusieron cada vez más atención en la realización y desarrollo de los procesos electorales (ACE Project, 2015).

Existen diferentes modelos en el mundo para diseñar los organismos encargados de realizar las tareas electorales, los cuales tienen —de acuerdo con su concepción— diversas funciones, duración y tamaño. Respecto de esta gran variedad, ha sido necesario clasificar a los organismos electorales de acuerdo con algunos parámetros. Los más comunes son: determinar si se trata de organismos independientes, gubernamentales o mixtos, si son entes permanentes o si su existencia depende únicamente de los procesos cuando hay elección, si son centralizados o descentralizados. Debemos señalar que éstas son únicamente algunas posibles variables pero existen muchas otras que se pueden utilizar para realizar una clasificación de los mismos. Para el presente trabajo, dado que el tema central es la autonomía de los órganos electorales, resulta importante señalar las diferencias que hay entre las instituciones electorales independientes y gubernamentales.

La característica de independiente implica que el órgano electoral no responde al Poder Ejecutivo, gestiona su propio presupuesto y no es responsable ante un ministerio o departamento gubernamental (ACE Project, 2015). Es necesario precisar que entre las instituciones electorales en el mundo que optan por este modelo existen distintos grados de autonomía financiera, de gestión, funciones y rendición de cuentas. Otras características que tienen los órganos electorales independientes es que cuentan con atribuciones para la toma de decisiones de manera independiente, siempre y cuando estén dentro del marco legal. Están integrados por miembros que no pueden ser parte del poder Ejecutivo, determinan de manera propia a su personal y sus reglas de operación interna.

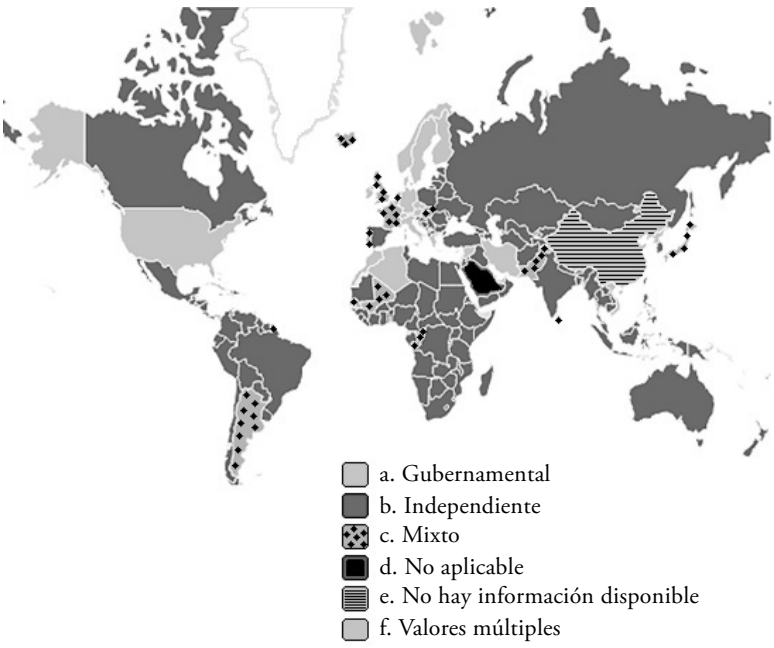
Algunos países que optaron por este diseño son: Australia, Camerún, Canadá, Israel, Jamaica, República de Corea, Filipinas, Rusia, España, Ucrania, etc. En el caso de América Latina, casi todas las naciones decidieron adoptar el modelo independiente de órgano electoral, derivado del antecedente autoritario del que venían emergiendo (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica,

República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela), excepto Argentina, que cuenta con un sistema mixto donde existen dos órganos electorales: la Cámara Nacional Electoral y el Ministerio del Interior. El primero, que depende del Poder Judicial, es independiente; mientras que el ministerio, encargado de la logística de los procesos, es una dependencia del gobierno.

Por su parte, en el modelo gubernamental las elecciones son organizadas y gestionadas por el Poder Ejecutivo a través de un ministerio, o bien por las autoridades locales. El ministro o funcionario que los dirige responde ante un ministerio del gabinete, no cuenta con un presupuesto propio sino que el presupuesto que le asignan está concebido dentro de lo otorgado a la dependencia a la que están inscritos. Su operación está sujeta a la instrucción

Mapa 1

Modelo de Administración Electoral



Fuente: ace Project, 2015.

de una rama ejecutiva del gobierno, está dirigido por un ministro o servidor público, lo integran de igual forma servidores públicos. Algunos países que decidieron ejercer este modelo son: Dinamarca, Suiza, Reino Unido (para elecciones, no para referendos) y Estados Unidos. Se puede observar que estos países son democracias consolidadas que no tuvieron que generar organismos independientes que crearan confianza en las elecciones.

Análisis comparativo

El modelo de órgano electoral independiente es el más usado en el mundo. De acuerdo con el estudio realizado por la Red de Conocimientos Electorales (ACE, por sus siglas en inglés), el 66% de un total de 219 países estudiados cuenta con una institución independiente y autónoma que se encarga de organizar los procesos electorales. La tipología gubernamental es aplicada en 74 naciones, lo que presenta el 33% de los países que fueron comparados.

El caso de México

México, derivado de una fuerte desconfianza en el sistema electoral, decidió optar —igual que la mayoría de países en el mundo— por un órgano electoral independiente.

Después de numerosas reformas electorales, el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) es hoy en día un órgano permanente, independiente del gobierno y con un presupuesto propio, integrado por consejeros que designa la Cámara de Diputados por un tiempo definido legalmente y con funciones establecidas en la ley. Este esquema es replicable a nivel local, con los Organismos Públicos Locales Electorales, con el objetivo de incrementar la confianza que los ciudadanos depositan en estas instituciones. Para proporcionar información en el tema, se analiza la autonomía del Instituto Nacional Electoral, además de comparar las leyes electorales de los nueve estados que tuvieron este año elecciones para la renovación del Ejecutivo local (Colima, Guerrero, Sonora, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Baja California Sur, Querétaro y Campeche), los cuales armonizaron las leyes locales con la federal.

La autonomía de los órganos electorales

La reforma electoral de 2014 dotó de autonomía e imparcialidad a los institutos locales electorales. Sin embargo, estos cambios deben venir acompañados de una regulación estatal que garantice que dichas instituciones funcionen y tomen decisiones basadas únicamente en los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

La autonomía de los órganos electorales debe manifestarse en distintos apartados, todos vinculados a un objetivo principal: que su actuar no se limite por la influencia de algún otro poder, organismos del estado, partido político o grupo de interés. En este tenor es importante velar para que las instituciones electorales locales cuenten con autonomía de toma de decisiones, patrimonial, presupuestal y orgánica.

Autonomía orgánica. Se refiere a la libertad de las instituciones electorales para definir su forma y modalidad de organización interna basadas únicamente en lo que dicta la ley.

Autonomía funcional. Es la posibilidad que tiene el órgano electoral para expedir sus normas jurídicas internas.

La autonomía presupuestaria. Implica que los órganos autónomos cuenten con un presupuesto que no esté sujeto a negociaciones políticas del momento, sino que sea una decisión legal donde se determine de forma precisa el porcentaje y cálculo de los recursos que le serán designados. Esta práctica garantiza la independencia de las acciones y decisiones que se tomen. Que los recursos monetarios que le serán asignados al órgano electoral sean producto de negociaciones políticas y no se basen en las necesidades de los institutos, lo cual atenta contra su funcionamiento. Es por ello que la autonomía financiera es uno de los pilares para el buen funcionamiento de un organismo electoral autónomo (García, 2012).

Reforma electoral de 2014

Con la reforma electoral aprobada en 2014 se modificaron, reformaron y derogaron 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, lo que derivó en cambios trascendentes sobre la composición y funcionamiento de los órganos electorales tanto a nivel nacional como local (DOF, 2014).

Al contar con nuevas atribuciones, el Instituto Federal Electoral (IFE) cambió su denominación a Instituto Nacional Electoral (INE), y entre las recién adquiridas funciones se contempló la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y de los y las consejeras electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales. Anteriormente las figuras que integraban los órganos locales electorales eran nombradas por los congresos locales.

Sobre el nombramiento de los titulares

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en el artículo 29, establece claramente cómo deben estar conformados los organismos locales electorales. El que esté regulado por la ley la composición de los mismos da certeza sobre cómo se integran estas instituciones y no deja espacio a la interpretación o cambio en su estructura.

La selección de los titulares de las instituciones autónomas es una de las decisiones más importantes que se deben tomar. La elección de los miembros de los consejos locales electorales debe ser imparcial, transparente y buscar contar con las personas más adecuadas para el desarrollo de las funciones. Es importante que dichas figuras tengan establecido por ley el tiempo del ejercicio del cargo, sean inamovibles (a menos que comentan alguna falta) y reciban una remuneración suficiente por el desempeño de sus tareas.

Para contar con órganos electorales estatales más autónomos e imparciales, la selección de los consejeros electorales de los estados por parte del INE se realizó de manera transparente. Se respetaron durante el proceso los principios de transparencia y máxima publicidad. Ejemplo de este compromiso es la publicación en internet de los contenidos de las diferentes etapas de las que constó el proceso: entrevistas, resultados del examen de conocimientos, entre otros. Todas estas medidas para dotar de certidumbre al proceso de selección.

Esta nueva forma de seleccionar a los integrantes de los consejos locales electorales fue un paso importante para incrementar la confianza de la ciudadanía en los institutos encargados de realizar las elecciones de gobernadores, diputados locales, integrantes de ayuntamientos y en el caso de Oaxaca autoridades regidas por Sistemas Normativos Internos.

Etapas para la selección de consejeros locales electorales

El mecanismo para la selección de los consejeros electorales de los OPLES es el siguiente. Primero, los aspirantes se registran ante el INE. Segundo, se verifica que cumplan con los requisitos para aplicar al puesto. Hay un examen de conocimientos y de habilidades gerenciales diseñado por una institución externa, en este caso el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). Se prosigue con una prueba de ensayo. Finalmente, los que han pasado las etapas anteriores pasan por una evaluación curricular y una entrevista presencial. El Consejo General del INE integra la lista de candidatos y candidatas, y en sesión pública los designa. Este órgano procede a tomarles protesta a los seleccionados (INE, 2014).

Sobre la remoción de los consejeros locales electorales

También se encuentran claramente definidas en la legislación cuáles serán las causas de remoción de los consejeros locales electorales, y quién es el facultado para ello, por lo que la permanencia en el cargo de estos servidores públicos no está sujeta a cuestiones políticas o presiones internas o externas. El artículo 102 de la LGIPE refiere que los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las causas que se precisan en dicho artículo. Algunas de estas causales son: conductas que atenten contra la imparcialidad e independencia de los órganos, conocer de algún asunto del que se encuentren impedidos o dejar de desempeñar injustificadamente sus funciones.

Autonomía patrimonial y presupuestal

La LGIPE, en el artículo 98, sienta las bases que dotan de autonomía patrimonial a los Organismos Públicos Locales al establecer que dichas instituciones tienen personalidad jurídica y patrimonios propios. Señala además que los OPLES gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Claridad en la designación de funciones

De igual forma, en el artículo 104 del multicitado ordenamiento se especifican las funciones y atribuciones de estos órganos, lo que dota de certidumbre sobre su actuar. La ley electoral establece claramente cuáles serán las funciones y atribuciones de los Organismos Públicos Locales Electorales. Si bien en la ley local electoral de algunos estados, se han incrementado algunas de estas funciones, es clara la base del actuar de estos organismos.

Autonomía orgánica

La Ley electoral no indica cómo deben funcionar los OPLES, únicamente establece líneas generales sobre su conformación y atribuciones, la información detallada se encuentra en la legislación local expedida por cada una de las entidades. Al realizar un análisis sobre el funcionamiento de los nueve estados que tuvieron este año elecciones para la renovación del Ejecutivo local (Colima, Guerrero, Sonora, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Baja California Sur, Querétaro y Campeche) podemos observar que en todas ellas, al igual que en el modelo del INE, se ejerce la autonomía orgánica.

Los nueve institutos electorales estudiados tienen la facultad de nombrar y remover al secretario ejecutivo y a los directores de las distintas áreas que componen al órgano local electoral, así como al personal técnico que se requiera para el cumplimiento de sus funciones. Es importante que dichas instituciones cuenten con esta posibilidad, ya que el funcionamiento del mismo no se verá comprometido por la designación de personal que no haya sido aprobado por el órgano.

Autonomía patrimonial

Otra característica encontrada después de realizar el análisis de las leyes electorales de los nueve estados que tuvieron elección para gobernador el pasado 7 de junio de 2015 es que todos los congresos reconocen la autonomía patrimonial de los órganos locales electorales. Los consideran organismos públicos autónomos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Autonomía presupuestal

Como se mencionó anteriormente, la autonomía presupuestal es uno de los puntos nodales para el buen ejercicio de las instituciones electorales. Sobre el mismo es importante retomar las declaraciones vertidas por César Astudillo (2015) en el Foro Reforma Político Electoral en Oaxaca, organizado por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de dicho estado. Para Astudillo, la autonomía de los órganos electorales debe ser técnica y financiera para que puedan ejercer de manera real la independencia del Poder Ejecutivo local, una característica que vale la pena resaltar está ausente en muchos estados.

Ejemplo de ello es que de las nueve gubernaturas de las cuales se comparó la ley electoral local, sólo dos, Colima y Campeche, tiene una independencia presupuestal, pues su proyecto de presupuesto es enviado directamente al Congreso del estado para su aprobación, sin pasar por el análisis y modificación del Ejecutivo local. No obstante, en el resto de los estados el proyecto de presupuesto es enviado al gobernador para que éste lo remita al Congreso, lo que merma la independencia financiera del órgano electoral.

De acuerdo con las mismas declaraciones, otro elemento importante es que el presupuesto asignado al órgano local electoral sea conferido oportunamente; que la ministración de los recursos sea entregada de manera oportuna para que la institución haga frente a sus obligaciones. Si se retienen

Tabla comparativa de autonomía de los oples

Institución	*Autonomía patrimonial*	*Autonomía presupuestal*	*Autonomía orgánica*
INE	Sí	Sí	Sí
Instituto Electoral de Colima	Sí	Sí	Sí
Instituto Electoral de Guerrero	Sí	Sí	Sí
Instituto Electoral de Sonora	Sí	No	Sí
Instituto Electoral de Michoacán	Sí	No	Sí
Instituto Electoral de Nuevo León	Sí	No	Sí
Instituto Electoral de San Luis Potosí	Sí	No	Sí
Instituto Electoral de Baja California Sur	Sí	No	Sí
Instituto Electoral de Querétaro	Sí	No	Sí
Instituto Electoral de Campeche	Sí	No	Sí

Fuente: elaboración propia con base en las leyes electorales de las entidades federativas.

los recursos financieros que necesitan los órganos locales electorales para su funcionamiento, se está atentando contra su buen desempeño, lo que tendrá repercusiones en su actuar y por ende en la confianza que la ciudadanía tenga en estas instituciones y en el proceso electoral.

Si bien se debe procurar dar independencia orgánica y financiera a las instituciones locales electorales, es importante resaltar que esta independencia no las exime de cumplir con la rendición de cuentas. Los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos y, en muchos casos, otra forma de hacer transparente el uso de los recursos públicos es que el contralor que supervisa el buen manejo de los recursos financieros de estos organismos sea nombrado por el Congreso del estado. Escenarios que demuestran que la autonomía no está exenta de responsabilidades de estas instituciones.

Bibliografía

ACE Projetc, Some Guiding Principles for All EMBs. Disponible en: http://bit.ly/1CWEVrC (consulta: 15 de junio de 2015).

—— El modelo de gestión electoral independiente. Disponible en: http://bit.ly/1CWEVrC (consulta: 15 de junio de 2015).

Astudillo, César (2015), Foro sobre la reforma político electoral, Oaxaca.

Birch, Sarah (2008), *Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis,* University of Essex. Disponible en: http://bit.ly/1Cifs0G

Diario Oficial de la Federación (2014), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero de 2014. Disponible en: http://bit.ly/1bEADYa (consulta: 15 de junio de 2015).

García Pelayo, Manuel (2012), "El estatus del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 12.

Instituto Nacional Electoral, Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales. Disponible en: http://bit.ly/1HIjCRQ

Legislación electoral de cada estado estudiado.

Rosas, G. (2010), "Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America", *Electoral Studies*, vol. 29, núm. 1, pp. 74-90.

Anexo 1

La autonomía del ine como referencia a la autonomía de los órganos públicos electorales

Integración del Consejo y claridad en su permanencia	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Sí	Sí	Sí
Artículo 35 2. El Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de conformidad con el procedimiento establecido por el Apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución. Artículo 41. Constitución El Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.	Artículo 41. Constitución Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Artículo 45 1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes: i) Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia.	Artículo 36 8. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente. Artículo 42 2. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral Nacional; Registro Federal de Electores; Quejas y Denuncias; Fiscalización, y Vinculación con los Organismos Públicos Locales, funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General. Los consejeros electorales podrán participar hasta en cuatro de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

lgipe. En http://bit.ly/1HbEptD

Tabla comparativa de autonomía de los órganos locales estatales

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Colima	Sí Artículo 98. El patrimonio del INSTITUTO se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas anuales que se señalen en el presupuesto de egresos del ESTADO, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los PARTIDOS POLÍTICOS.	Sí Libro tercero. Su proyecto de presupuesto de egresos, deberá ser emitido por el Consejo General, mismo que será enviado al Congreso para su aprobación. Artículo 97. El INSTITUTO tendrá la facultad de administrar y ejercer en forma autónoma su presupuesto de egresos, cuyo proyecto deberá ser emitido por el CONSEJO GENERAL, mismo que será enviado al CONGRESO para su aprobación. En este presupuesto se incluirá el financiamiento público a los PARTIDOS POLÍTICOS y a los candidatos independientes, el cual estará sujeto a las reglas de asignación establecidas en este CÓDIGO y demás leyes aplicables.	Sí Libro tercero. Se precisa como facultad de los consejeros electorales, elegir al Presidente y Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral.

Código Electoral del Estado de Colima. En http://bit.ly/1LT5hD8

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Guerrero	Sí Artículo 175. El patrimonio del Instituto Electoral se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Estado, los remanentes del presupuesto, los activos que se obtengan por la liquidación de los partidos políticos, las multas que se impongan a los partidos políticos, personas físicas o morales por la comisión de alguna infracción a la Ley, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de las leyes aplicables.	Sí Artículo 175. El Instituto Electoral elaborará, administrará y ejercerá en forma autónoma su presupuesto de egresos que enviará por conducto del Ejecutivo y directamente al Congreso del Estado para su aprobación. Artículo 188. Atribuciones del Consejo General de Instituto. Elaborar su presupuesto anual y someterlo a la consideración del Congreso Local, así como aprobar el anteproyecto de presupuesto del organismo electoral que le proponga el Presidente del propio Consejo y siguiendo el mismo procedimiento elaborar y aprobar el presupuesto para la organización y desarrollo de los procesos de participación ciudadana, cuando se presente la solicitud correspondiente.	Sí Artículo 188. Atribuciones del Consejo General de Instituto. IV. Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente; V. Designar a los directores ejecutivos y a los titulares de las unidades técnicas del Instituto Electoral; asimismo a los servidores públicos que no pertenezcan al cuerpo de servicio profesional electoral nacional; VI. Aprobar la estructura de las direcciones y demás órganos del Instituto Electoral conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados; VIII. Designar por las dos terceras partes, a más tardar la primer semana de noviembre del año anterior a la elección, de entre las propuestas que al efecto haga el Consejero Presidente, a los consejeros electorales de los consejos distritales a que se refiere el artículo 216 de esta Ley, derivado de la convocatoria pública expedida.

Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. En http://bit.ly/1LOrOzN

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Sonora	Sí Artículo 103. El Instituto Estatal es un organismo público, autónomo, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño que tiene a cargo la función estatal de organizar las elecciones en la Entidad, con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado C de la fracción V del artículo 41 de la Constitución federal. Dicho Instituto Estatal se encuentra dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y será integrado por ciudadanos y partidos políticos.	No Artículo 121. XIX. Aprobar, anualmente y a más tardar la última semana del mes de agosto, el anteproyecto de presupuesto del Instituto Estatal que proponga el presidente del Consejo General y remitirlo al Titular del Ejecutivo del Estado para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Entidad, el cual incluirá el financiamiento de los partidos políticos.	Sí Artículo 107. El Instituto Estatal contará con un contralor general que será designado por el Consejo General. Artículo 122. Corresponden al Consejero Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes: VI. Designar y remover a los directores ejecutivos, así como al personal técnico del Instituto Estatal que requiera para el cumplimiento de sus funciones, con excepción de los que sean designados por el Consejo General; VII. Designar y remover a quien ocupará el cargo de Secretario Ejecutivo.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. En http://bit.ly/1H6OcOp

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Michoacán	Sí Artículo 98. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral de Michoacán, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, según lo disponga la Ley. La certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.	No Artículo 36. Serán atribuciones del Presidente del Consejo General las siguientes: X. Proponer al Consejo General el proyecto de presupuesto anual del Instituto, remitiéndolo una vez aprobado, al titular del Poder Ejecutivo para su inclusión en la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado.	Sí Artículo 36. Serán atribuciones del Presidente del Consejo General las siguientes: Proponer al Consejo General, para su aprobación, la estructura administrativa del Instituto; VIII. Presentar al Consejo General la propuesta para la designación del Secretario Ejecutivo.

Constitución Política del Estado de Michoacán. En http://bit.ly/1M8tNwP
Código electoral del estado de Michoacán. En http://bit.ly/1NJBvOt

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Nuevo León	Sí Artículo 87. La Comisión Estatal Electoral es el órgano público local electoral en el Estado, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y autónomo en su funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y profesional en su desempeño.	No Artículo 87. La Comisión Estatal Electoral elaborará, administrará y ejercerá en forma autónoma el presupuesto de egresos que enviará por conducto del Ejecutivo al Congreso del Estado para su aprobación y estará obligada a presentar su cuenta pública en los términos legales, incluyendo en ésta el financiamiento público otorgado a los partidos políticos. Su cuenta pública será presentada al Congreso del Estado durante el primer trimestre del año siguiente al del ejercicio presupuestal del que se trate. Artículo 97. Son facultades y obligaciones de la Comisión Estatal Electoral: XXII. Elaborar anualmente, dentro de la primera quincena del mes de octubre, el proyecto de Presupuesto de Egresos, que será remitido al Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado. El presupuesto aprobado se ejercerá y administrará en forma autónoma. El presupuesto de la Comisión Estatal Electoral incluirá también lo relativo al financiamiento público para los partidos políticos.	Sí Artículo 99. El Consejo General de la Comisión Estatal Electoral designará y removerá, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, al Secretario Ejecutivo, quien deberá cumplir con los requisitos establecidos para ser Consejero Electoral. Artículo 100. La Secretaría Ejecutiva estará integrada por las direcciones de Organización y Estadística Electoral, Jurídica, de Capacitación Electoral, de Fiscalización a Partidos Políticos y de Administración, en los términos previstos por la legislación aplicable. Artículo 101. Los miembros de la Secretaría Ejecutiva serán designados por la Comisión Estatal Electoral y seleccionados mediante convocatoria pública y examen de oposición, tomando en cuenta los criterios del servicio público de carrera para la función electoral, establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto de Servicio Profesional Electoral Nacional y demás disposiciones de la materia.

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. En http://bit.ly/1HIj0f3

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
San Luis Potosí	Sí Artículo 30. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, es el organismo público, de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad electoral en el Estado en los términos previstos en la Constitución federal, la Constitución del Estado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente Ley.	No Artículo 44 q) Elaborar y enviar al Ejecutivo del Estado, a más tardar el día quince del mes de octubre de cada año, su presupuesto de egresos, el cual deberá comprender partidas específicas para cubrir las prerrogativas a que los partidos políticos, agrupaciones políticas, y candidatos independientes, tienen derecho. Al enunciado presupuesto de egresos se adjuntarán los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se proponen perciban sus servidores públicos, sujetándose a las bases previstas en el artículo 127 de la Constitución federal.	Sí Artículo 42. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por el voto de las dos terceras partes del Pleno del Consejo a propuesta del Consejero Presidente. Artículo 44. El Pleno del Consejo tendrá las siguientes atribuciones: j) Expedir los reglamentos internos necesarios para el buen funcionamiento del Consejo y de los demás organismos electorales. k) Elaborar el organigrama del Consejo, atendiendo a las disposiciones generales.

En http://bit.ly/1ezwdeI

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Baja California Sur	Sí Artículo 7°. El Instituto Estatal Electoral es el Organismo Público Local en Materia Electoral, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, depositario de la autoridad electoral en la entidad.	No Artículo 18. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: XVI. Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo General y remitirlo una vez aprobado, al Titular del Ejecutivo Estatal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.	Sí Artículo 12. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por el voto de las dos terceras partes de los consejeros electorales del Consejo Estatal, a propuesta del Consejero Presidente Artículo 18. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: V. Designar a los directores ejecutivos y de unidades técnicas del Instituto, a propuesta que presente el Consejero Presidente. En el caso de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas previstas en esta Ley, el nombramiento de sus titulares deberá realizarse por el voto de las dos terceras partes de los consejeros electorales.

En http://bit.ly/1ezwdcI

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Querétaro	Sí Artículo 55. El Instituto Electoral del Estado de Querétaro… Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus atribuciones y funciones. Artículo 57. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles, inmuebles y derechos que se destinen al cumplimiento de su objeto y por las partidas que anualmente se le señalen en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro.	No Artículo 65. El Consejo General tiene competencia para: XXVIII. Remitir, por conducto de su Presidente, al titular del Poder Ejecutivo del Estado, antes del término previsto en la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, el Proyecto de Presupuesto de Egresos anual del Instituto, que comprenderá el financiamiento público a que tienen derecho los candidatos independientes y partidos políticos previsto en esta Ley, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, remitiendo copia del mismo a la Legislatura del Estado.	Sí Artículo 65. El Consejo General tiene competencia para: VIII. Designar al Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros con derecho a voto, de la propuesta formulada por el Presidente del Consejo. Artículo 73. Al frente de cada dirección ejecutiva habrá un director ejecutivo, que será designado por el Consejo General, a propuesta del Secretario Ejecutivo, pudiendo ser removidos por acuerdo del propio Consejo, a solicitud del Secretario Ejecutivo o de los mismos consejeros y por el voto mayoritario de sus miembros presentes con derecho a voto. Las propuestas se realizarán por conducto del Presidente del Consejo General.

Ley Electoral del Estado de Querétaro. En http://bit.ly/1JK91Gu

Estado	*Autonomía de patrimonio*	*Autonomía presupuestaria*	*Autonomía orgánica*
Campeche	Sí Artículo 247. El Instituto Electoral es el organismo público local electoral del Estado de Campeche, autoridad en materia electoral, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño.	No Artículo 278. El Consejo General del Instituto Electoral tendrá las siguientes atribuciones: XXVI. Aprobar anualmente el Proyecto de Presupuesto del Instituto que propongan el Presidente y la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General y remitirlo directamente, una vez aprobado, al Titular del Poder Ejecutivo del Estado para su inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado.	Sí Artículo 257. El Consejo General del Instituto Electoral contará con los siguientes órganos técnicos: I. Contraloría Interna; II. Asesoría Jurídica; III. Unidad de Vinculación con el Instituto Nacional, y IV. Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Electoral, que continuará con sus atribuciones en caso de que el Instituto Nacional delegue las funciones de fiscalización al Instituto Electoral. Los titulares de los órganos técnicos serán propuestos por el Presidente del Consejo General y serán electos por las dos terceras partes de los consejeros presentes en la sesión convocada para tales fines. Los titulares de los órganos técnicos tendrán el nivel jerárquico equivalente a Director Ejecutivo.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. En http://bit.ly/1CJKQV1

Fuente: elaboración propia con base en las leyes electorales de las entidades federativas.

APUNTES SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO

Gustavo Meixueiro y Arón Baca Nakakawa

En 2006 los mexicanos residentes en el extranjero pudieron votar por primera vez para elegir al presidente del país. Ahora con la reforma político-electoral aprobada en 2014 se amplía este derecho para que puedan también participar en los comicios para elegir senadores y gobernadores, estos últimos si la Constitución de los estados lo prevé. Además, se abre la opción de que la credencial para votar sea tramitada desde el extranjero. Así, resulta pertinente hacer una revisión de cómo funciona el voto de los nacionales residentes en el extranjero en el ámbito local, nacional e internacional.

El presente texto tendrá la siguiente estructura. Primero se presenta un breve análisis de cómo funciona el voto en el extranjero en otros países. Después se hace mención de las experiencias en el ámbito federal. A continuación se analiza la reforma de 2014 y, finalmente, se habla del caso del Distrito Federal, que experimentó con el voto electrónico desde el extranjero antes de la reforma federal, así como el caso de los estados que han aprobado el voto en el extranjero para la elección para gobernador y que tuvieron elección para este cargo en el 2015. Finalmente, se da paso a las conclusiones.

Análisis comparativo

Desde hace dos décadas el número de países que permiten a los ciudadanos que habitan en el extranjero votar ha aumentado considerablemente. De acuerdo con la base de datos de ACE Project (2015), 114 de los 225 (50%) países incluidos en el estudio sí permiten el voto de los ciudadanos que residen fuera de sus fronteras (véase Imagen 1). En contraparte, 59 de los 225 países incluidos en el estudio (26%) no permiten que los ciudadanos voten fuera del

Mapa 1

Países que permiten el voto desde el extranjero (en gris claro)

Fuente: ACE Project, 2015.

país; 28% tienen previsiones para que las personas que se encuentran temporalmente fuera del país (vacaciones) puedan emitirlo; 22% permiten que el servicio diplomático pueda participar en los comicios; 17% consideran a los miembros de las fuerzas armadas que se encuentran desplegados en el extranjero. Finalmente, 16% de los países tienen reglamentaciones que permiten que los estudiantes que se encuentran fuera del país voten.

Los medios por los que residentes en el extranjero pueden emitir su voto varían dependiendo del país, pero los podemos catalogar en cuatro métodos (IDEA y IFE, 2007). Primero, voto personal: el elector tiene que ir a un lugar específico para emitir su voto, por lo cual los países habilitan embajadas, consulados o casillas especiales para recibir el voto de estos ciudadanos; este es el método usado por la mayor parte de los países latinoamericanos. Segundo, el voto postal: el ciudadano llena la boleta electoral y la envía por correo a su país de origen; algunos países requieren testigos que confirmen la identidad del votante y corroboren que decidió libremente. Voto por *proxy*: el ciudadano elige a una persona para que vaya a votar en su país de origen, o si está permitido, en la casilla en el extranjero. Voto electrónico: el elector puede

usar internet, teléfonos inteligentes o celulares para emitir su voto. Los países pueden permitir uno o varios de estos métodos. Las principales variables que se consideran al elegir el método de votación son dos: los costos tanto para el país como para los residentes en el extranjero y la seguridad. Generalmente estas variables se encuentran contrapuestas, ya que aumentar la seguridad implica un aumento en los costos y viceversa.

Puede haber varias restricciones para el voto en el extranjero. Por ejemplo si el ciudadano tuvo que haber nacido dentro del país o no y en algunos casos el derecho de votar expira después de un tiempo determinado de residencia fuera de él. Algunos países restringen el tipo de referéndums o elecciones en las que pueden participar. El voto en el extranjero puede aplicar para elecciones presidenciales, para las legislativas o para ambas. También se puede permitir la participación en las elecciones nacionales, en las locales o en las dos. Adicionalmente, se puede reglamentar para permitir que los residentes en el extranjero voten los referéndums y las consultas. Otra restricción es que en algunos países los residentes en el extranjero deben demostrar que tienen la intención de retornar a sus lugares de origen. Finalmente, algunas naciones sólo permiten la votación desde el exterior si el país en el que se reside tiene un número mínimo de ciudadanos del país de origen.

Una de las principales barreras para el voto en el extranjero es el requisito de inscribirse a un padrón meses antes del proceso electoral. Aunque los mecanismos para hacerlo sean accesibles, esto aumenta los costos de participar para los residentes que se encuentran fuera del país y que pueden sentirse desligados de las campañas políticas nacionales. También los migrantes pueden no registrarse por el temor de ser ubicados si tienen problemas con su situación migratoria. Sin embargo, este requerimiento es necesario para generar un padrón de votantes que se encuentran en el extranjero y aumentar la seguridad en el proceso.

El caso mexicano

En México el tema del voto en el extranjero lleva largo tiempo en la agenda nacional. El primer cambio legal que abrió la puerta al voto en el exterior se dio con la reforma política de 1996. Ésta removió la disposición constitucional de ejercer el voto dentro del distrito de procedencia, lo cual permitió que se contemplaran mecanismos para ejercer el derecho al voto en espacios

geográficos más amplios: en otras circunscripciones, en todo el país o en el extranjero (Hernández y Meixueiro, 2004). El tema fue primero impulsado por las asociaciones de migrantes y después retomado por los académicos y los partidos políticos. Es necesario recordar que en el país existe una intensa migración hacia Estados Unidos y fueron las organizaciones que representan a estos millones de mexicanos que habitan en ese país las que principalmente iniciaron movilizaciones y presionaron para lograr este derecho. En 1998 el IFE creó una comisión que calculó que de aprobarse el voto en el extranjero 9.9 millones de personas tendrían el derecho de ejercerlo; en ese momento 15% de la lista nominal. De estas personas, 98.7% eran residentes en Estados Unidos (Navarro y Castillo, 2007).

Fue hasta junio de 2005, después de un intenso debate, que se aprobó la reforma que reglamentaba el voto en el extranjero. Ésta consideraba el voto únicamente para las elecciones presidenciales y sólo implementaba una vía, la postal. El mecanismo de funcionamiento era como se describe a continuación.

Para poder participar en los comicios se requirió a los ciudadanos que tuvieran credencial de elector con fotografía, esta medida fue criticada debido a que los migrantes tenían que venir a México para tramitarla, en caso de que no la tuvieran, y que enviaran una solicitud por correo postal en la que pedían ser dados de alta en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Con el fin de mantener la equidad de la contienda y proteger los controles de financiamiento, la reforma prohibía cualquier tipo de campaña en el extranjero. Sin embargo, con el fin de que el voto fuera informado, les fueron enviadas junto con la boleta las propuestas de los candidatos presidenciales. El elector emitía su voto y la boleta con la opción elegida era remitida por vía postal para que fuera contabilizada por las autoridades electorales (IFE, 2012). El mismo mecanismo operó en las elecciones realizadas en 2012.

Tabla 1

Votos desde el extranjero para las elecciones presidenciales de 2006-2012

	2006	2012
Número de solicitudes para ser dado de alta en la LNERE	56,295	61,869
Ciudadanos dados de alta en la LNERE	40,876	59,115
Votos contabilizados	32,632	40,737
Recursos utilizados	160 millones de pesos	270 millones de pesos

Fuente: IFE, 2012.

Como puede observarse en la Tabla 1, si bien el número de ciudadanos que participan en los comicios desde el extranjero ha aumentado, el porcentaje de votación es todavía muy bajo. Para 2006, de acuerdo con varias estimaciones, 11 millones de mexicanos vivían en el extranjero de manera permanente; de éstos, 4.2 millones tenían una credencial de elector con fotografía (Navarro y Castillo, 2007). Es decir, aproximadamente sólo 0.8% de los votantes con este derecho lo ejerció. Así, el gran reto es lograr aumentar la participación de los residentes en el extranjero.

Como se puede observar en la Tabla 1, el voto en el extranjero tiene un costo elevado por voto si se compara con el costo por voto dentro del país. Sin embargo, esto se debe en gran medida a la baja participación de los residentes en el extranjero; si se logra incentivar la participación, los costos disminuirán considerablemente.

La reforma político-electoral de 2014

La reforma político-electoral amplía el voto en el extranjero en diversos sentidos. Primero, contempla más formas en las que los connacionales pueden ejercer su derecho a votar. Segundo, permite que los ciudadanos que viven fuera del país voten también en las elecciones para senadores y para gobernadores; esto último si está previsto en la Constitución local. Tercero, permite que la credencial para votar sea tramitada en el extranjero. A continuación se explican estos aspectos.

Anteriormente la ley preveía el voto postal como el único mecanismo por el que los residentes en el extranjero podían ejercer este derecho. Ahora, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) prevé en el artículo 329 que los ciudadanos residentes en el extranjero puedan votar por correo, en los módulos instalados en las embajadas y consulados o por vía electrónica. Respecto a la vía electrónica el artículo establece que se debe garantizar la seguridad y la certidumbre del sufragio.

La reforma político-electoral facultó al Instituto Nacional Electoral para credencializar a los residentes en el extranjero. Con la finalidad de lograr este objetivo se habilitarán consulados y embajadas para realizar este trámite, por lo que se trabajará en coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De acuerdo con la página del INE, este proceso iniciará a finales de 2015 (INE, 2015).

En las elecciones de 2006 y 2012 los residentes en el extranjero sólo pudieron votar para elegir presidente. En la reforma de 2014 se amplía este derecho para que puedan participar en las elecciones para elegir senadores y en las elecciones locales a gobernadores; esta última si la Constitución local lo prevé. Para lograr esto es necesario determinar a qué entidad federativa se adscribe al votante. El artículo 140 de la LGIPE señala que se pondrán en la lista de la entidad federativa donde hayan nacido. Si el ciudadano mexicano nunca ha vivido en México, se señalan dos escenarios: primero, si sólo un progenitor es mexicano, se le adscribirá a la entidad de origen de él; segundo, si ambos son mexicanos, el ciudadano decidirá de manera definitiva a qué estado se desea adscribir.

El voto en el extranjero en las elecciones locales

Tres estados habían permitido el voto en el extranjero antes de la reforma político-electoral: Michoacán, el Distrito Federal y Chiapas. A continuación se hace una breve descripción de estas experiencias.

La primera entidad federativa en permitir el voto en el extranjero en las elecciones locales fue Michoacán. Desde 2007 hasta el actual proceso de 2015 los votantes en el extranjero han tenido la posibilidad de votar en tres elecciones para gobernador. Si bien este estado ha sido pionero en permitir este derecho, los resultados no han estado exentos de críticas. En la elección de 2007 se recibieron 349 votos desde el extranjero y 341 en el proceso de 2011. En el último proceso mencionado el instituto destinó 17 millones de pesos para el funcionamiento de este programa, por lo que una de las críticas es que el costo por voto fue cercano a los 50 mil pesos (*El Universal,* 2011). El instituto contestó que el costo de dar esta posibilidad a los votantes es mínimo si se compara con el beneficio económico que dan al estado mediante las remesas que envían.

Existen muchos factores que pueden explicar esta baja participación y el alto costo del voto; algunas de ellas podrían ser las capacidades limitadas de los institutos locales para promover el voto en el extranjero o que este estado sólo permite el voto por medio postal. El mecanismo para votar en las elecciones de 2015 en este estado es el siguiente: primero, el ciudadano debe descargar la solicitud del sitio web http://votamichoacan.iem.org.mx/. Después, debe llenarla y adjuntar una copia de su credencial de votar para posteriormente

enviarla por correo. El instituto le hará llagar la boleta y las plataformas electorales de los candidatos para que tome una decisión informada. El ciudadano enviará la boleta llenada para que se contabilice (IEM, 2015).

La primera experiencia de votación electrónica desde el extranjero en México para elegir al Ejecutivo estatal fue en las elecciones para elegir Jefe de Gobierno en 2012 en el Distrito Federal; adicionalmente los ciudadanos podían optar por votar por la vía postal. En dicha ocasión se inscribieron en la lista nominal 10,782 electores: 6,592 por la vía postal y 4,190 por internet. De esta lista, 7,915 ciudadanos (74%) participaron emitiendo su voto (IEDF, 2012).

Otro caso diferente fue el de Chiapas en 2012, en el que el Congreso legisló para que los residentes en el extranjero originarios de ese estado pudieran elegir a un diputado que los representara en el Congreso. El voto se dio de manera electrónica con la participación de 533 electores. Cabe mencionar que este mecanismo se volverá a emplear en los comicios de 2015.

Elecciones 2015

En 2015 nueve entidades eligieron a sus respectivos gobernadores. De éstas, tres entidades permiten que se emita el voto desde el extranjero: Baja California Sur, Colima y Michoacán. Además, en Chiapas se elegirá a un diputado migrante. A continuación se describirán los procesos en Baja California Sur y Colima.[1]

En estos dos estados es la primera vez que los residentes en el extranjero votarán para elegir gobernador. En ambos casos, el mecanismo para votar será únicamente por la vía electrónica. Resalta el caso de Colima, ya que en la armonización con la ley general, el voto en el extranjero fue previsto en el Código Electoral del estado, pero no en la Constitución. Sin embargo, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima, con base en el derecho internacional, tratados internacionales y en busca de maximizar el derecho a votar, autorizó este tipo de sufragio en el estado (IEE, 2015).

En conclusión, la gran incógnita con la reforma electoral es en qué medida los nuevos medios de votación en el extranjero lograrán aumentar esta

[1] El INE ha creado el sitio http://www.votoextranjero.mx/ con información acerca del voto en las elecciones locales.

participación electoral. Respecto a los estados, podemos decir que el caso del Distrito Federal ha sido el más exitoso en incentivar la participación. Por otra parte, al armonizar la ley local con la federal se debe considerar que autorizar el voto en el extranjero tendrá un costo económico para que los Organismos Públicos Locales Electorales lo puedan implementar.

Bibliografía

ACE Project (2015), *Who can vote from outside the country?* Disponible en: http://bit.ly/1EjQRTW

El Universal (2011), "En Michoacán costó 50 mil cada voto foráneo". Disponible en: http://eluni.mx/1J41azh

Hernández, Víctor y Gustavo Meixueiro (2004), Debate en México sobre el voto en el extranjero, CESOP, Cámara de Diputados. Disponible en: http://bit.ly/1FUgspV

IDEA e INE (2007), *Voting from Abroad, the International IDEA Handbook, 2007*.

IEDF (2012), *Voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero.* Disponible en: http://bit.ly/1IeLoBw

INE (2012), *Informe final del voto de mexicanos residentes en el extranjero.*

—— (2015), *Voto en el extranjero.* Disponible en: http://bit.ly/1DjHwxR

Instituto Electoral del Estado de Colima (2015), Acuerdo del Consejo General IEE/CG/A034/2015. Disponible en: http://bit.ly/1Ofte49

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014).

GOBIERNO DE COALICIÓN, SU INCLUSIÓN EN LA REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL

Rina García Chagoya

Introducción

En todo sistema político democrático se requiere que los diferentes partidos políticos lleguen a acuerdos. Una de las maneras para fomentar los acuerdos y lograr mayorías legislativas son los gobiernos de coalición. Este tipo de gobiernos son muy comunes en los sistemas parlamentarios. En éstos, a menos que un partido o alianza preelectoral alcance la mayoría, para formar un nuevo gobierno es necesario que se lleve a cabo un proceso de negociación post-electoral para que alguna coalición sea respaldada por la mayoría de los legisladores. Durante las discusiones generalmente se definen las posiciones de gobierno, en donde el partido más grande tiene que ceder algunas secretarías a los más chicos, así como acordar políticas comunes. Es necesario que se mantenga la coalición de gobierno ya que en estos sistemas al perderse la mayoría se vuelve a llamar a elecciones (ACE, 2015). Podemos observar que la mayoría de los países de Europa desde tiempo atrás han sido gobernados por coaliciones de gobierno. Se ha argumentado que un gobierno de coalición dentro del parlamento permite desarrollar mejor los valores democráticos, compartir responsabilidades dentro de gobiernos y generar así un pluralismo político.

Una de las críticas al sistema presidencial es la dificultad para llegar a acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo en un contexto de fragmentación del poder político; en este sentido, los gobiernos de coalición pueden ser una solución. En el sistema presidencial, un gobierno de coalición implica que el titular del Poder Ejecutivo reparta carteras de gobierno a los miembros de la oposición, para formar un gabinete compuesto por más de un partido. Por lo general, los gabinetes se componen por militantes del partido que ocupa la

presidencia; sin embargo, cuando se abren espacios a otras fuerzas políticas en la burocracia gubernamental, como lo es la administración pública, se conforman gabinetes bipartidistas o multipartidistas (Lijphart, 2000: 315); esto aumenta la corresponsabilidad entre los partidos miembros de la coalición y los incentivos para llegar a acuerdos legislativos.

En México a partir de la reforma político-electoral de 2014 se abre la puerta para la formación de un gobierno de coalición en el ámbito federal. Es importante destacar que pese a que se incluyó la figura en la Constitución, aún no se legisla su reglamentación. El objetivo de este trabajo es proveer de información acerca de cómo funcionan los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales, qué legisla la reforma de 2014 y los ejemplos estatales. La estructura del trabajo es la siguiente: primero, se menciona el debate teórico que existe respecto al tema; segundo, se dan algunos ejemplos de otros países donde funciona este modelo, especialmente en Latinoamérica; tercero, se menciona el caso de México, en un principio a nivel federal y después a nivel estatal; finalmente se da paso a las conclusiones.

Debate teórico

Desarrollar un gobierno de coalición resulta de la necesidad de incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados con la presencia de una opinión pública pro gobierno con diferentes criterios, situación que se presenta por las diferentes ideologías de los partidos políticos. Al haber varios partidos en el Ejecutivo se favorece que se exija a los miembros del gobierno que sigan protocolos muy pautados para la construcción de políticas, con el diseño de criterios para la gestión y administración de las mismas. Es más probable que se desarrollen órganos plurales para llevar a cabo una acción coordinada, al dejar claro las relaciones de los grupos parlamentarios dentro del Poder Legislativo que apoyan al Ejecutivo. Es necesario que se mantenga un equilibrio dentro de la administración pública, sin nuevos cargos para que se evite una sobrecreación de departamentos (Gallo, 2006). Con el mismo, se busca desarrollar un gobierno compartido con la identidad de los diferentes partidos políticos miembros de la coalición, por lo cual se mencionan a continuación algunos ejemplos de gobierno de este corte en América.

Se espera que la formación de coaliciones en los gobiernos que incluyen a más de un partido siga la misma lógica en los sistemas presidenciales que

en los parlamentarios. Los partidos cercanos ideológicamente al presidente deberían ser más proclives a participar en un gobierno de coalición que los partidos con posiciones dispares. Esto es así pues los partidos más cercanos al presidente dan al gobierno de coalición mayor libertad de acción en la formulación de políticas. Cuando la disparidad en el poder entre el presidente y el Congreso es pequeña, es más probable que se formen coaliciones multipartidistas que cuando el balance de poder favorece mucho al presidente (Gallo, 2006). También, el ciclo electoral definitivamente impacta en los incentivos para participar en el gabinete del presidente. A medida que se desvanece la última elección presidencial y se organiza la próxima, los partidos diferentes al del presidente tienen menos incentivos para unirse o permanecer en su gabinete.

Gobierno de coalición en América Latina

Diversos estudios sobre los gobiernos de coalición en América Latina concuerdan en señalar que el escenario más deseado, desde la visión de parlamentarizar los sistemas presidenciales latinoamericanos, es la formación de gobiernos de coalición. Entre los beneficios se encuentra la estabilidad en la formación de acuerdos previamente negociados entre el Ejecutivo y el Legislativo antes de la toma de posesión de aquél, en donde todos los partidos del gobierno de coalición tengan corresponsabilidad dentro del nuevo gobierno. Para ello, el sistema político deberá modificar sus reglas legislativas y sus normas de creación de políticas públicas para así incentivar los beneficios que puede otorgar dicho sistema. No sólo se debe limitar a la incorporación de los partidos políticos coaligados mediante los secretarios de Estado, sino también a la mejora de la toma de decisiones para la creación de leyes y políticas públicas (Cox y Morgentern, 2001: 378).

Desde que la democracia volvió a Brasil, Chile y Uruguay no han tenido una crisis con alto grado de inestabilidad política, ya que su sistema ha conducido a la formación de coaliciones mayoritarias, homogéneas, equilibradas y estables; generando así estabilidad política en estos países, aun cuando en el resto de América Latina se observan periodos de inestabilidad e ingobernabilidad socio-política. Esto lleva a afirmar que los gobiernos de coalición son un aval contra los males del presidencialismo multipartidista (Chasquetti, 2006: 184).

Para ser efectivas las coaliciones se necesita de mecanismos institucionales y políticos. El caso de Brasil, Chile y Uruguay revelan que entre más abierto y homogéneo sea el pacto político, más se requiere de la implementación de reglas y una cultura política definida. Respecto a estos países, es necesario analizar cómo se reparten los puestos de poder, el papel que desempeña el partido del presidente y la forma que se establece de acuerdo con el peso o posicionamiento ideológico de los integrantes dentro del gobierno de coalición. De modo que por lo que toca a los sistemas políticos, en este caso de Sudamérica, es necesario ver el tipo de organización dentro del Estado, su forma de gobernar y la competitividad entre los partidos políticos. Estos tres países que han optado por gobiernos de coalición multipartidista son un ejemplo a seguir.

En Brasil, los gabinetes están conformados por coaliciones; otros partidos son convocados a formar parte del mismo para construir una base de apoyo multipartidario. Las características del sistema de partidos brasileño conllevaban a la configuración de coaliciones laxas y la utilización del veto mutuo del que habla Lijphart, que no operó como protección de los intereses de una minoría sino que alentó la neutralización recíproca de los actores intervinientes con la consecuencia inevitable del inmovilismo e inestabilidad (Lijphart, 2000). El poder presidencial se ha reforzado haciéndose valer en un terreno de fuerzas plurales, dentro de las coaliciones que sostienen al gobierno, en un arco parlamentario complejo y en un mapa federal en el que lucen estados fuertes y gobernadores con autonomía política (Gallo, 2006).

La Concertación en Chile es una coalición heterogénea formada al calor de la oposición al régimen autoritario, surgida con el objeto de establecer consensos básicos que quedaran plasmados en una fuerza política capaz de impedir que la derecha volviera a ejercer el poder. Se trató de una formación frentista considerablemente simétrica, con una alianza gubernamental, con una distancia ideológica media-alta entre sus miembros (Gallo, 2006). Uno de los factores moderadores más importantes de la transición chilena a la democracia fue la manera en que su marco político y jurídico otorgó al presidente los poderes partidarios necesarios para alcanzar con éxito las metas legislativas y fomentó la competencia entre una coalición de centro-izquierda y una de centro-derecha (Lanzaro, 2001).

Con la reforma constitucional de 1996 en Uruguay, se sustituyó la ley de lemas y se puso en práctica un sistema de tres fases para los comicios presidenciales: la celebración de las primarias de los partidos, los comicios nacionales y, finalmente, el balotaje en caso de que ninguno de los contendientes alcanzara

la mitad más uno de los votos. En 1999 se produjo una asociación para el balotaje entre los dos partidos históricos que habían competido por el poder desde un siglo antes: el partido Colorado y el Nacional, para evitar que ganara el candidato frenteamplista, Tabaré Vázquez, quien había salido primero en la rueda electoral (se trató de un acuerdo entre partidos de cuadros estratégicos, relativamente sólidos y estables, con una distancia ideológica baja entre ellos) (Gallo, 2006). La reforma introduce algunos retoques que fortalecen la posición del poder Ejecutivo frente al Legislativo, con mayores exigencias en el quórum para levantar los vetos presidenciales y un tratamiento más abreviado de las "leyes de urgencia": la coparticipación en los directorios de los servicios públicos, al favorecer a la oposición; la asignación de tales cargos queda ligada al tejido de mayorías de gobierno; de una coparticipación "asociativa" pasan a una coparticipación "coalicional". Esto permite que la administración ejecutiva quede en manos de los sectores partidarios que forman la base de apoyo del gobierno, en una inflexión exclusiva y sin pasar los espacios de coparticipación a las fuerzas opositoras (Lanzaro, 2001).

México y la figura de gobierno de coalición

En México, desde hace más de 20 años, no hay mayoría unipartidista en el Poder Legislativo. Esto ha derivado en periodos en los que ha resultado complicado realizar cambios legales significativos. En estos contextos un gobierno de coalición podría ser la solución. En México ya se dio un primer paso con la reforma constitucional respecto a la posibilidad de la conformación de gobiernos de coalición tanto a nivel país como en las entidades federativas.

Las bancadas de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática en el Senado de la República fueron las que propusieron dentro de la reforma político-electoral de 2014 dar paso a la conformación de gobierno de coalición dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, argumentando dentro de la iniciativa de reforma al artículo 89:

> La experiencia de la pasada elección federal muestra claramente que la democracia mexicana demanda una nueva generación de reformas. Para ello, es urgente redefinir los órganos del Estado y las relaciones de cooperación y control entre ellos, evitando la parálisis legislativa causada por el gobierno dividido. Uno de los argumentos que más se han presentado con los sistemas presidenciales es que

un gobierno dividido fomenta el estancamiento y la parálisis en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. En México hemos vivido gobiernos divididos desde 1997, por lo que es necesario conformar gobiernos de coalición que permitan lograr acuerdos que aseguren la posibilidad de que se pueda aprobar una agenda legislativa común a varios partidos.

La iniciativa busca transitar hacia un sistema presidencialista renovado que permita la construcción de un sistema estable de alianzas. La cuestión principal a resolver es la integración de una mayoría gobernante que permita tanto al Legislativo como al Ejecutivo cooperar en el ámbito de sus responsabilidades. En diversos sistemas presidenciales existen elementos parlamentarios que permiten al Ejecutivo fortalecer la creación de consensos, tal es el caso del Jefe de Gabinete en Argentina, la moción de censura en Uruguay o la ratificación del gabinete presidencial en Estados Unidos.

En virtud de lo anterior, se propone facultar al presidente de la República para optar por un gobierno de coalición en caso de no contar con mayoría en el Congreso, por lo que deberá acordar el programa de gobierno y la agenda legislativa con las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Asimismo, someterá a la Cámara de Senadores, para que sea este órgano legislativo el que, por mayoría simple, ratifique a cada uno de los secretarios de despacho, a excepción de Hacienda y Crédito Público, quien será ratificado por la Cámara de Diputados. Independientemente de que el gobierno opte o no por el modelo de coalición, se propone también que el Senado de la República ratifique el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores.

Ya en la reforma aprobada en febrero de 2014, los artículos reformados en materia de gobierno de coalición quedaron de la siguiente manera:

- Artículo 74 constitucional dice: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: fracción III. Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un Gobierno de Coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda."
- Artículo 76 constitucional dice: "Son facultades exclusivas del Senado: fracción II. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo federal haga de los secretarios de Estado, en caso de que este opte por un Gobierno de Coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario de Relaciones, de los embajadores y cónsules generales; de los

empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga."

- Artículo 89 Constitucional dice: "Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: Fracción II. En los supuestos de ratificación de los secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República; XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición."
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral; TRANSITORIO SEGUNDO.- "El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. DÉCIMO SEGUNDO.- "Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 69, párrafo tercero; 74, fracciones III y VII; 76, fracciones II y XI; 89, fracción II, párrafos segundo y tercero, y fracción XVII, entrarán en vigor el 1º de diciembre de 2018."

Pese a que la figura de gobierno de coalición se agregó a la Constitución, a la fecha no se ha expedido ley federal alguna para su reglamentación. El 4 de septiembre de 2014 el Partido de la Revolución Democrática presentó la iniciativa de reforma que expide la Ley Federal de Gobierno de Coalición, reglamentaria de los artículos 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella propone al gobierno de coalición como un instrumento de gobernabilidad democrática y su conformación como una facultad y un derecho constitucional del presidente de la República. Al gobierno de coalición como un gobierno plural conformado por el partido que postuló al presidente de la República, y otro u otros partidos políticos cuya representación parlamentaria sea mayoritaria en una o en las dos cámaras del Congreso de la Unión. Los partidos que integren la coalición de gobierno elaborarán conjuntamente un convenio en donde plasmen una agenda legislativa y la orientación de sus políticas públicas. La iniciativa también contempla que los

gobiernos locales integren a la reforma dicha figura, ya sea al inicio o durante la gestión del Ejecutivo, teniendo como objetivo mayor gobernabilidad democrática con el respaldo del Poder Legislativo.

Con la implementación de un gobierno de coalición en México se podría dar paso a un sistema presidencial con puntos del sistema parlamentario, ya que el Congreso de la Unión podrá participar en la conformación del gabinete del presidente de la República, mediante los cambios propuestos dentro del sistema político. El Ejecutivo podrá compartir secretarías de Estado con miembros de partidos opositores, con lo que se convertirán en corresponsables de la administración. El motivo principal del gobierno de coalición es compartir espacios de poder con otros partidos con el fin de alcanzar una mayoría legislativa que permita llegar a acuerdos, por lo que el tamaño de la coalición estará definido por el número de partidos que deseen integrar dicho gobierno de manera incluyente.

Se tiene contemplado que en 2018, año en el cual habrá renovación de poderes, el ganador del poder Ejecutivo pueda optar por esta figura para lograr mayores consensos y comunicación constante entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en la que se desarrolle una democracia de resultados. La aplicación del gobierno de coalición aún es una gran interrogante en nuestro país, ya que si es verdad que se han llevado a cabo consensos entre los poderes federales Ejecutivo y Legislativo para sacar reformas, la aplicación de un gobierno de este tipo no se ha realizado; por ello es importante la reglamentación de los artículos constitucionales.

Gobierno de coalición a nivel local

Las entidades federativas en las que hubo armonización de sus leyes en cuanto a la reforma política de 2014 y elección del Ejecutivo local fueron Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, de las cuales solamente Sonora legisló respecto a gobiernos de coalición.

El 20 de febrero de 2014 Sonora plasma en su Constitución Política, Sección V, Facultades del Congreso, Artículo 64.- El Congreso tendrá facultades: XX.- Ratificar los nombramientos que realice el gobernador del Estado de los secretarios y titulares de las entidades paraestatales, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición. XXIV.- Nombrar y remover li-

bremente a los secretarios y subsecretarios, cuando no opte por un gobierno de coalición. Así como nombrar al Procurador General de Justicia sometiéndolo a la ratificación del Congreso del Estado. XL. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría absoluta de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Sin embargo, igual que a nivel federal, en el caso de Sonora aún no se ha expedido la ley reglamentaria de gobiernos de coalición. Estos gobiernos podrían ofrecer ser parte de la solución de los problemas políticos presentes en la entidad. Los mecanismos de ratificación y apertura del gabinete del gobernador crean la posibilidad de formar un gobierno de coalición. Por una parte, el Legislativo tendrá un instrumento más para reforzar los mecanismos de control político que ejerce sobre el Ejecutivo, una vez que la Cámara de Diputados intervenga en la ratificación del gabinete. Por otra, se le otorga al mandatario un instrumento para obtener un apoyo estable del Legislativo vía coaliciones parlamentarias.

Bibliografía

ACE Project, Gobiernos de coalición. Disponible en: http://bit.ly/1JQuDOD

Chasquetti, D. (2006), "La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina", *Postdata,* núm. 11, abril, Buenos Aires, pp. 163-192.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cox, G. y S. Morgenstern (2001), "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", *Desarrollo Económico,* vol. 41, núm. 163, octubre-diciembre, Buenos Aires, pp. 373-393.

Gallo, Adriana (2011), "Modelos de gobiernos de coalición en Sudamérica", *Rev. austral cienc. soc.* [en línea], núm. 11, pp. 35-58 (consulta: 26 de junio de 2015).

Lanzaro, Jorge L. (ed.) (2001), Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Buenos Aires, Clacso.

Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia,* Barcelona, Ariel, p. 315.

Mainwaring, S. y S. M. Hugart (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina,* Buenos Aires, Paidós.

Proyecto de Decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral.

Senado de la República (2013), Iniciativa de reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, LXII Legislatura, 24 de septiembre.

Strøm, K. y W. C. Müller (1999), "The keys to togertheness: coalition agreementin parliamentary democracies", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 5, núms. 3-4, pp. 255-282.

CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN LAS REFORMAS POLÍTICAS ELECTORALES: REQUISITOS PARA EL REGISTRO

Arón Baca Nakakawa

Las candidaturas independientes rompen el monopolio que los partidos tienen sobre la selección de candidatos; en este sentido, se considera que tienen un efecto sobre la calidad de la democracia, la rendición de cuentas y la participación electoral. Muchos países permiten que los candidatos independientes participen en los comicios; sin embargo, la presencia real de candidatos independientes y su influencia en el sistema político varían ampliamente entre ellos e incluso dentro de los países su fuerza fluctúa de elección a elección. Así, después de la reforma político-electoral de 2014 hay dos preguntas importantes: primera, ¿cuál será el peso real que los candidatos independientes tendrán en el sistema político mexicano? y, segunda, ¿qué efectos tendrán los candidatos independientes en la democracia mexicana?

La inclusión de los independientes implica un gran trabajo de armonización en cuanto a regulación electoral, ya que se deben determinar los derechos de estos candidatos en cada una de las etapas del proceso electoral. Prueba de éstos es que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) menciona la frase "candidatos independientes" 111 veces a lo largo de su texto. Así, existen muchos temas que analizar respecto a estos candidatos; por ejemplo, financiamiento público y privado, tiempos de radio y televisión, límites de gasto, representación ante los órganos electorales, entre otros. Este trabajo se centrará principalmente en una dimensión sobre la cual el Legislativo local tiene amplia influencia: los requisitos necesarios para ser candidato independiente, en especial el porcentaje de firmas de respaldo ciudadano necesario y los plazos para recabarlas.

El presente ensayo tiene el siguiente formato. Primero, se observa la implementación de las candidaturas independientes en otros países. Segundo, se realiza una breve descripción de la experiencia que ha tenido México y los cambios que introdujeron las reformas de 2012 y 2014. Finalmente, se lleva a cabo un análisis de las legislaciones locales que tuvieron proceso electoral local durante 2015. Por último, se da paso a las conclusiones.

Análisis comparativo

Existe un debate acerca de los efectos que tienen los candidatos independientes sobre la democracia. Por un lado, algunos académicos consideran que los partidos políticos son una parte central de la democracia y por ende los independientes no tienen efectos o éstos son negativos para la representación. En cambio, algunas investigaciones señalan que estas figuras tienden a proponer una legislación novedosa, reducen la corrupción y promueven el interés de los ciudadanos en la política (Brancati, 2008).

Un alto número de países aceptan las candidaturas independientes. De acuerdo con la base de datos del ACE Project, 95 de 230 países (43%) permiten que este tipo de candidatos participen tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas; 25 (11%) regulan su participación en las elecciones presidenciales; 72 (32%) en las elecciones legislativas de la Cámara baja; 15 (6%) regulan el acceso de los independientes para la Cámara alta. Finalmente, sólo 20 (9%) no lo permiten ni en la elección presidencial ni en las legislativas. En América Latina los únicos países que no permiten la participación de los candidatos independientes son: Argentina, Uruguay, Brasil, Nicaragua y Guatemala.[1] Pese a que un alto número de países permite la participación de candidatos independientes, su incidencia en el sistema político varía ampliamente entre países e incluso es inestable entre elección y elección (Brancati, 2008).

El caso de México

En México, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalaba en su artículo 218 que los partidos tenían la exclusividad en la pos-

[1] La base de datos se encuentra disponible en: http://bit.ly/1cCh1uD

Mapa 1

Países que permiten la participación de los candidatos independientes tanto en elecciones presidenciales como legislativas (en gris oscuro)

Fuente: ACE Project, 2015.

tulación de candidatos. Es hasta las reformas de 2011, 2012 y 2014 que se permite y regula que los ciudadanos tienen el derecho de ser candidatos a un cargo de elección popular sin la mediación de los partidos (Sarabia, 2014). Así, las elecciones de 2015 fueron el primer ejercicio a nivel federal en el que se incluyó a los independientes en las boletas.

A nivel local ya había habido algunos esfuerzos por regular las candidaturas independientes en los procesos electorales. Por ejemplo, Sonora, Yucatán, Coahuila y Quintana Roo, incluían con antelación a los candidatos independientes en su legislación. Sin embargo, el caso más importante es el de Zacatecas. Este estado aprobó tal figura para su proceso local de 2013. En esa elección nueve candidatos independientes participaron en las elecciones para renovar a los presidentes municipales, resultando ganador uno, con lo que se convirtió en el primer estado en elegir a un candidato independiente para un puesto de elección popular (Soto, 2014).

La LGIPE regula las candidaturas independientes en su Libro Séptimo. Ahí se señala el procedimiento para ser registrado como candidato independiente

para los puestos de representación a nivel federal: presidente de la república, diputados y senadores. El procedimiento es el siguiente: primero, el Consejo General del INE deberá emitir la convocatoria en la que se incluyan los requisitos, los cargos a los que pueden aspirar y la documentación requerida. Los ciudadanos que desean participar como candidatos independientes harán saber al instituto su intención de participar en los comicios; segundo, los interesados tendrán que recabar firmas de respaldo ciudadano en los porcentajes y plazos descritos en la ley (véase Tabla 1*)*, con el fin de garantizar que su postulación es viable y no se desperdicien recursos públicos en la campaña. Durante esta etapa los interesados no contarán con recursos públicos y no podrán contratar tiempo en radio y televisión. Además, el financiamiento privado que reciban es fiscalizable, por lo que tienen que crear una asociación civil en la cual funjan como presidentes y abrir una cuenta bancaria donde se manejen los recursos del proceso.

Tabla 1

Firmas y plazos para puestos de representación federales

Cargo	*Firmas de respaldo ciudadano*	*Plazo para recabarlas*
Diputado federal	1% de la lista nominal	70 días
Senador	2% de la lista nominal	90 días
Presidente de la República	2% de la lista nominal	120 días

La regulación local

La Constitución federal señala en el artículo 116 fracción IV inciso k), que es obligación de los congresos locales regular las candidaturas independientes en el nivel local. Por tanto, es necesario revisar las leyes y los códigos en materia electoral para observar los requisitos que se establecen para este tipo de candidatos. Al revisar los códigos de los 17 estados que tuvieron proceso electoral en 2015 (véase Tabla 2), se observa que en todo el procedimiento es similar: el consejo local del OPLE es el encargado de emitir la convocatoria y darle publicidad.

Además, es necesario que los recursos que ocupen en la búsqueda del respaldo ciudadano sean fiscalizables. Al revisar los requisitos para el cargo de gobernador observamos variación respecto a los porcentajes y plazos necesarios

Tabla 2

Firmas y plazos para gobernador

Estado	*Cargo*	*Firmas de respaldo ciudadano*	*Plazo para recabarlas*
Jalisco	Gobernador	1% de la lista nominal	60 días
Baja California Sur	Gobernador	4% de la lista nominal	60 días
Campeche	Gobernador	2% de la lista nominal	Definido por el Consejo General
Chiapas	Gobernador	0.25% de la lista nominal	10 días
Colima	Gobernador	3% del padrón electoral	30 días
Distrito Federal	Jefe de Gobierno	2% de la lista nominal	40 días
Estado de México	Gobernador	3% de la lista nominal	60 días
Guanajuato	Gobernador	3% de la lista nominal	60 días
Guerrero	Gobernador	3% de la lista nominal	60 días
Michoacán	Gobernador	2% de la lista nominal	30 días
Morelos	Gobernador	2% de la lista nominal	40 días
Nuevo León	Gobernador	3% de la lista nominal	45 días
Querétaro	Gobernador	2.5% de la lista nominal	30 días
San Luis Potosí	Gobernador	2% de la lista nominal	60 días
Sonora	Gobernador	3% de la lista nominal	40 días
Tabasco	Gobernador	2% de la lista nominal	50 días

para registrarse como candidatos independientes. El estado que menos firmas solicita es Chiapas, se pide tener 0.25% de la lista nominal; sin embargo, tiene un periodo muy corto para recabarlas. En el otro extremo se encuentra Baja California Sur, con 4% de la lista. Los periodos van desde 10 días, en el caso de Chiapas, hasta 60 días en estados como Jalisco, Baja California Sur, Guanajuato y Guerrero, entre otros.

En el caso de los diputados federales también hay variación en cuanto a los porcentajes solicitados, van del 2 al 6%, y tienen diferentes plazos. Llama la atención que para la elección de ayuntamientos, algunos estados ajustan el porcentaje necesario de acuerdo con el tamaño de la lista nominal, pidiendo una mayor proporción en los municipios chicos y una menor en los grandes.

Incluso el estado de Sonora no modifica el porcentaje pero da un mayor plazo para recolectar las firmas de respaldo ciudadano en municipalidades con mayor número de electores (para ver los porcentajes y plazos para diputados federales y ayuntamientos véase el Anexo 1).

Finalmente, la regulación futura en las entidades federativas que celebrarán actos comiciales en 2016 enfrenta el reto de mejorar las condiciones institucionales para garantizar el libre ejercicio del derecho de participar en las elecciones sin intermediación de los partidos, que se protege en la normatividad vigente, pero también que las candidaturas sean viables para evitar el desperdicio de recursos. Ello implicará revisar los márgenes porcentuales para alcanzar el respaldo ciudadano y sobre todo brindar el tiempo suficiente entre las etapas de solicitud y registro, en la medida que sea materialmente posible para empatar las etapas con las del proceso electoral.

Bibliografía

ACE Project, *Candidaturas independientes.* Disponible en: http://bit.ly/1CYpoaF
Legislación electoral de cada estado estudiado.
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Sarabia Ríos, Cecilia (2014), "Candidaturas independientes: ¿más ciudadanización en los procesos electorales?", *Quid Iuris*, año 9, vol. 28.
Soto Acosta, Leticia Catalina (2014), "Candidaturas independientes, experiencia Zacatecas", *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* núm. 5.

Anexo 1

Estado	*Cargo*	*Firmas de respaldo ciudadano*	*Plazo para recabarlas*
Jalisco	Gobernador	1% de la lista nominal	60 días
Jalisco	Diputados	2% de la lista nominal	40 días
Jalisco	Ayuntamientos	2% de la lista nominal	40 días
Baja California Sur	Gobernador	4% de la lista nominal	60 días
Baja California Sur	Diputados	5% de la lista nominal	60 días
Baja California Sur	Ayuntamientos	5% de la lista nominal	60 días
Campeche	Gobernador	2% de la lista nominal	Definido por el Consejo General
Campeche	Diputados	3% de la lista nominal	Definido por el Consejo General
Campeche	Ayuntamientos	3% de la lista nominal	Definido por el Consejo General
Chiapas	Gobernador	0.25% de la lista nominal	10 días
Chiapas	Diputados	2% de la lista nominal	10 días
Chiapas	Ayuntamientos	Del 3% al 1% de la lista nominal dependiendo del municipio	10 días
Colima	Gobernador	3% del padrón electoral	30 días
Colima	Diputados	3% del padrón electoral	20 días
Colima	Ayuntamientos	3% del padrón electoral	20 días
Distrito Federal	Jede de Gobierno	2% de la lista nominal	40 días
Distrito Federal	Diputado	2% de la lista nominal	30 días
Distrito Federal	Jefe Delegacional	2% de la lista nominal	30 días
Estado de México	Gobernador	3% de la lista nominal	60 días
Estado de México	Diputados	3% de la lista nominal	45 días
Estado de México	Ayuntamientos	3% de la lista nominal	30 días
Guanajuato	Gobernador	3% de la lista nominal	60 días
Guanajuato	Diputados	3% de la lista nominal	30 días
Guanajuato	Ayuntamientos	3% de la lista nominal	45 días
Guerrero	Gobernador	3% de la lista nominal	60 días
Guerrero	Diputados	3% de la lista nominal	30 días
Guerrero	Ayuntamientos	3% de la lista nominal	30 días
Michoacán	Gobernador	2% de la lista nominal	30 días
Michoacán	Diputados	2% de la lista nominal	20 días
Michoacán	Ayuntamientos	2% de la lista nominal	20 días
Morelos	Gobernador	2% de la lista nominal	40 días
Morelos	Diputados	2% de la lista nominal	30 días
Morelos	Ayuntamientos	3% de la lista nominal	30 días
Nuevo León	Gobernador	3% de la lista nominal	45 días
Nuevo León	Diputados	2% de la lista nominal	50 días

Estado	*Cargo*	*Firmas de respaldo ciudadano*	*Plazo para recabarlas*
Nuevo León	Ayuntamientos	Del 3 al 20% de la lista nominal dependiendo del municipio	50 días
Querétaro	Gobernador	2.5% de la lista nominal	30 días
Querétaro	Diputados	2.5% de la lista nominal	30 días
Querétaro	Ayuntamientos	2.5% de la lista nominal	30 días
San Luis Potosí	Gobernador	2% de la lista nominal	60 días
San Luis Potosí	Diputados	2% de la lista nominal	40 días
San Luis Potosí	Ayuntamientos	2% de la lista nominal	40 días
Sonora	Gobernador	3% de la lista nominal	40 días
Sonora	Diputados	3% de la lista nominal	30 días
Sonora	Ayuntamientos	3% de la lista nominal	De 20 a 30 días dependiendo de la población en el municipio
Tabasco	Gobernador	2% de la lista nominal	50 días
Tabasco	Diputados	6% de la lista nominal	30 días
Tabasco	Ayuntamientos	3 a 8% de la lista nominal dependiendo de la población del municipio	30 días

REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS EN EL ESTADO DE OAXACA FRENTE A LA REFORMA POLÍTICA ELECTORAL 2014

Iván Ramos Méndez

Introducción

Las bases constitucionales de protección y defensa de derechos de pueblos y comunidades indígenas, así como de la aplicación de sus propios sistemas normativos, tienen su punto de inflexión con la entrada en vigor de la reforma del 18 de julio de 2001, que modificó el texto del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma con la cual aún se construyen las reglamentaciones en los estados para garantizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas. La parte medular de la reforma se centra en establecer que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Categoriza a miembros de una comunidad indígena como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Define como indígena a todos los individuos que tienen conciencia de su identidad indígena, entendiendo conceptualmente como comunidad integrante de un pueblo indígena a todas aquellas personas que cuenten con una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Además es obligatorio el considerar sus criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, por lo que los estados deberán reconocerles como entidades de interés público.

En el texto vigente se destaca la ponderación de dos derechos elementales. El primero a la libre determinación, siempre que asegure la unidad nacional. El segundo radica en conceder autonomía para aplicar sus propios sistemas norma-

tivos teniendo como consecuencia la libertad para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como su forma de gobierno y la forma para elegir a sus representantes, siempre y cuando se respeten los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres.

No pasa inadvertida, en el marco de protección de derechos de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres, la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de mayo de 2015. En ésta se agregó a la parte final de la fracción III, del apartado A, del artículo 2° el texto siguiente: "III. (…). En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales."

Precisada la base constitucional, el presente documento tiene como finalidad abonar a los estudios para la regulación de las leyes en materia político-electoral en el estado. Las líneas de este texto se desarrollarán a partir de un esbozo del marco jurídico intencional. Después, se hace referencia de algunos casos en países latinoamericanos que han construido conceptos y doctrina sobre la protección de derechos en la vía jurisdiccional. Finalmente se describirá el marco jurídico nacional, así como algunas circunstancias a considerar en el estado de Oaxaca.

El tema indígena y sus vicisitudes suelen ser estudiados desde diversos aspectos, por ello se atienden en estos párrafos las generalidades de su marco jurídico y las formas en que se ha legislado, con el objeto de describir los avances que sobre la materia se han tenido en el ámbito jurídico, sin que ello restringa su estudio en otras áreas del conocimiento, sobre todo porque su estudio requiere de un trabajo multidisciplinario y en la mayoría de los casos de atención a casos concretos.

Marco jurídico internacional

La obligación de abrir canales y mecanismos de defensa para la protección de derechos de las comunidades indígenas en materia político electoral es un quehacer institucional de todos los órdenes de gobierno. Está mandatada por la Constitución federal, y reconocida por tratados internaciones; por tanto, es necesario que en los procesos de renovación de autoridades en estas comunidades se trasladen principios democráticos que protejan la participación de la ciudadanía.

En el marco jurídico internacional, con la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007,[1] la comunidad internacional reconoció el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, asentándolo en los artículos 3 y 4. Para que así, en virtud de ese derecho, determinen libremente su condición política y persigan libremente su desarrollo económico, social y cultural. En ese contexto, los pueblos indígenas en ejercicio de su derecho de libre determinación tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

La Declaración exige que los estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adopten las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas para alcanzar los fines de la presente Declaración, conforme al artículo 38.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, menciona en el artículo 3 que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y que en virtud de ese derecho deciden su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El artículo 4 establece que los pueblos indígenas, en ejercicio de su libre determinación, tienen el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

En el mismo sentido, el artículo 5 refiere que tales pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. El numeral 33, párrafo segundo, alude que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

En un sentido más específico, el artículo 34 menciona que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

[1] La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada en la 107ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007, y constituye la más importante base homologadora en materia de derechos de comunidades y pueblos indígenas en el mundo.

El numeral 40 de dicha declaración establece que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, a una pronta decisión sobre esas controversias y en su caso a una reparación efectiva de toda lesión en sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Otra de las regulaciones más importantes sobre el tema es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,[2] que establece en su artículo 8, párrafo primero, que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Además, el párrafo segundo señala que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos internacionalmente reconocidos.

Las referidas reglamentaciones internaciones se tienen en cuenta en el quehacer institucional de nuestro país, en los términos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cumplimiento a la condena[3] del Estado mexicano en el caso Rosendo Radilla contra el Estado mexicano.[4]

Sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como máximo órgano de interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos en el Sistema Regional Americano, sostuvo en el caso de Yatama *vs.* Nicaragua[5] que el Estado debe integrar a las comunidades indígenas a las

[2] Se precisa que el Convenio núm. 169 es un instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación y que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Hasta la fecha ha sido ratificado por 20 países. México ratificó el tratado el 5 de septiembre de 1990 y actualmente se encuentra en vigor.

[3] Para mayor comprensión se sugiere el estudio del expediente varios 912/2011 del Índice de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[4] De conformidad con lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J.18/2012, de rubro: Control de Constitucionalidad y Deconvencionalidad (Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011). Se puede consultar en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época, Libro XV, Jurisprudencia, p. 420. Los diversos órganos de gobierno en sus tres niveles están obligados a la implementación de instrumentos internaciones al marco jurídico doméstico.

[5] Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2005, párrafo 225.

instituciones y órganos estatales para participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

Como se relató, tanto en la normativa internacional, así como en los criterios adoptados por la Corte Interamericana, se encuentra reconocido el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, dentro del cual se encuentra la posibilidad de organizar sus formas de gobierno o representación; es decir, se privilegian las prácticas de una comunidad indígena en la elección de sus autoridades y en la solución de los conflictos derivados del ejercicio de su autodeterminación, sobre las facultades de otro nivel de gobierno para imponerse.

Otros casos importantes que han abonado al trabajo doctrinal de protección y defensa de los derechos en estudio han sido resueltos a través de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (véase Tabla 1).

Finalmente, a manera de ejemplo, se expone que el gobierno de Suecia recientemente[6] reconoció de manera explícita que los pueblos indígenas,

Tabla 1

Sentencias relevantes en la CIDH

Caso	*Fecha de resolución*
Comunidad indígena Yakye Axa *vs.* Paraguay	Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, reparaciones y costas).
Comunidad indígena Sawhoyamaxa *vs.* Paraguay	Sentencia de 29 de marzo de 2006.
Caso del pueblo Saramaka *vs.* Surinam	Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007.
Caso 12.053, comunidades mayas del Distrito de Toledo *vs.* Belice	Informe de fondo Nº 40/04, 12 de octubre de 2004, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[6] Jurisprudencia de la Organización de las Naciones Unidas, recopiladas de los documentos E/C.12/ SWE/5 2006 y CCPR/C/SWE/6 2007, en los cuales el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió observaciones finales a los informes presentados por Suecia acerca de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Derechos Culturales.

incluidos los *Samis* que habitan en ese país, tienen el derecho a la libre determinación en tanto constituyan pueblos dentro del significado del artículo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del mismo año. Otro ejemplo fuera del marco de referencia latinoamericana es la aprobación de la Ley Danesa sobre el Autogobierno en Groenlandia de 2008, la cual se basa explícitamente en el reconocimiento del derecho a la libre determinación del pueblo de Groenlandia bajo la ley internacional.

Como se ha visto al analizar los instrumentos internaciones, los derechos políticos que han sido reconocidos son de naturaleza diversa, pero pueden ser clasificados en derechos de participación en el Estado y en derechos resultantes de su libre determinación. Los primeros incluyen, entre otros, el derecho a participar y a estar representados en la misma medida que otros sectores de la población en instituciones electivas y organismos administrativos responsables de las políticas que les conciernen por medio de representantes elegidos por ellos en conformidad con sus propios procedimientos y el derecho a hacer consulta. Los segundos incluyen el derecho de autonomía en asuntos internos y locales, al desarrollo de sus propias instituciones, sistemas normativos y de justicia indígena y el derecho al consentimiento libre, previo e informado cuando se adopten decisiones que les afecten directamente (Aylwin, 2014).

La experiencia latinoamericana

En América Latina convive una gran diversidad de pueblos indígenas, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006). En la región existen aproximadamente 642 pueblos indígenas, con una población que fluctúa entre 30 y 50 millones de personas, la cual se encuentra en crecimiento demográfico. En varios países de la región, tales como Bolivia o Guatemala, los indígenas constituyen la mayoría de la población. Y, en México, aunque no son la mayoría, constituyen alrededor de 11 millones de personas.

Alejandro Moreno (2015), como director operativo del estudio Latinobarómetro en 2013, explica que en promedio 13% de los latinoamericanos dice hablar uno o más idiomas de los pueblos indios u originarios de su país, mientras que, también en promedio, 8% se identifica a sí mismo como perteneciente a un grupo indígena.

Las diferencias observadas entre los países en ambos indicadores, de idioma e identidad, son muy marcadas. En Paraguay, por ejemplo, 95% de los entrevistados dice hablar un idioma alternativo al castellano, en este caso el guaraní, que es también considerado idioma oficial en ese país. Mientras tanto, en Bolivia, 55% habla una lengua indígena, además del castellano; en Guatemala 25% lo hace y en Perú 23% también. En el caso de México, 9% de la población entrevistada manifestó hablar un idioma indígena. Estos porcentajes reflejan las proporciones de población indígena en esos países.

En lo que tiene que ver con el apoyo a la democracia, los indígenas expresan menores niveles de apoyo a la misma (70%) en comparación con los mestizos; y éstos, a su vez, muestran un apoyo ligeramente menor que las personas blancas (82%). En este caso, la brecha es menor pero, al parecer, la identificación racial conlleva diferencias de opinión, actitud y experiencias entre la población latinoamericana.

Los pueblos indígenas preexisten a los Estados en los que viven y, no obstante las políticas de subyugación que han sufrido, aún mantienen y recrean su identidad, idiomas, culturas, sistemas de organización social, jurídica y política o gran parte de ellos. La historia y carácter del continente hunde sus raíces en la base cultural y social que aportan estos pueblos.

Por ello, hacia las últimas décadas, los movimientos indígenas de América Latina muestran un crecimiento notable y una organización cada vez mayor como actores políticos, demandando cada vez niveles más altos de participación.

En cuanto al reconocimiento legal de derechos, se han producido cambios significativos en la región. Los estados latinoamericanos que han ratificado el Convenio 169 descrito con anterioridad, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela. En otros países del continente, la ratificación está pendiente del proceso interno de aprobación, de los cuales se rescatan las siguientes anotaciones.

En Bolivia[7] se ha pretendido "integrar" a los pueblos indígenas para construir una nación homogénea; sin embargo, en la segunda mitad del siglo xx se hizo cada vez más evidente que estos esfuerzos habían fallado y que los pueblos indígenas mantenían su identidad como pueblos diferentes.

La primera institución que se estableció fue el Instituto Indigenista Boliviano, establecido ya en la década de 1940, pero fue fundamentalmente un

[7] Estudio de Ramiro Molina Barrios (2000), *Los derechos de los pueblos indígenas en un proceso de cambio de la naturaleza de la nación y del Estado,* OIT.

organismo ignorado hasta que surgió un fuerte movimiento indígena en la década de 1990. En 1993, el organismo fue reemplazado por la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales. En 1994, se estableció el Vice ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Indígenas, seguido en 2000 por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios. Bajo este Ministerio se creó un Vice ministerio de Asuntos Indígenas. En 2003, el gobierno estableció el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios.

El cambio de gobierno en Bolivia durante 2006 conllevó un giro radical en las políticas frente a los pueblos indígenas. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 no se concentra específicamente en los pueblos indígenas, pero incluye sus derechos como un tema transversal, como base para todas las políticas gubernamentales en todo el Plan.

Venezuela,[8] por su parte, alberga a unos 27 grupos indígenas diferentes. En 1999 se sancionó una nueva Constitución que, por primera vez, reconocía los derechos de los pueblos indígenas. El anteproyecto de la Constitución estuvo a cargo de una Asamblea Constituyente compuesta por 131 miembros, tres de los cuales fueron elegidos exclusivamente por los pueblos indígenas. Esto marcó un importante hito en la participación política de los pueblos indígenas en la vida política de la nación. El derecho de los pueblos indígenas a la participación política está ahora plasmado en el artículo 125 de la Constitución, que afirma la obligación del Estado de garantizar su representación en la Asamblea Nacional. En este sentido, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005 establece que los pueblos indígenas serán representados en la Asamblea Nacional por al menos tres diputados.

En Colombia[9] la Constitución reconoce la jurisdicción especial de las autoridades tradicionales indígenas, ejercida de acuerdo con sus costumbres dentro de los territorios tradicionales indígenas, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes del Estado. La Constitución también reconoce a los territorios indígenas como entidades de la administración pública en el ámbito local y establece que tales entidades territoriales estarán regidas por "sus propias autoridades", cuya constitución y funciones estarán reguladas por la ley consuetudinaria de cada comunidad indígena.

[8] Constitución de Venezuela: en http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm; Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas: http://www.asambleanacional.gob.ve

[9] Constitución de Colombia. Disponible en http://www.secretariasenado. gov.co/leyes (caso preparado por Myrna Cunningham).

La participación política les ha permitido obtener cargos en alcaldías y concejos municipales. Los consejos indígenas participaron activamente en las discusiones sobre la reforma de la Constitución política en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y en 1999 se suscribió un acuerdo con el gobierno sobre el desarrollo integral de una política indígena.

Nicaragua[10] por su parte, conforme el artículo 89 de su Constitución, refirma las comunidades de la Costa Atlántica, organizadas en las dos regiones autónomas de RAAN y RAAS (Región Autónoma Atlántico Norte y Región Autónoma Atlántico Sur) y que comprenden respectivamente la parte norte y sur del área atlántica; se les otorga el derecho de preservar sus propios modelos de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. Los principios sobre los que se basó el Estatuto de Autonomía estaban plasmados en la propuesta de la Comisión de Autonomía. Esta señalaba que:

> La Constitución política establece que Nicaragua es una nación multiétnica y reconoce el derecho de las Comunidades de la Costa Atlántica a preservar su identidad, idiomas, arte y cultura, así como el derecho de usar y gozar del agua, bosques y tierras comunales para su propio beneficio. También reconoce su derecho a vivir y organizarse de acuerdo con sus condiciones históricas y culturales legítimas.

En Guatemala[11] hay autoridades del mundo maya como los *Ajqi'j* o sacerdotes mayas, los curanderos y las comadronas cuyos dones de servicio vienen anunciados por el calendario maya. Éstos no son reconocidos por el Estado. El Código municipal del 2002, de Guatemala, registra con derecho a personalidad jurídica a las comunidades de los pueblos indígenas (Art. 20) y las alcaldías indígenas en aquellos lugares en donde todavía existen (Art. 55). Aún más importante, reconoce a los alcaldes auxiliares, ahora también llamados *comunitarios*, como entidades representativas de las comunidades (Art. 56) y no sólo como delegados del gobierno (Art. 65) como antes. Por ello, tal como proponían los Acuerdos de Paz, los alcaldes comunitarios pueden ser escogidos por la comunidad en lugar de ser designados por el alcalde municipal. Los alcaldes comunitarios son intermediarios entre la municipalidad y las comunidades.

[10] Caso preparado por Myrna Cunningham. Disponible en: http://www.manfut.org/RAAN/ley445.html

[11] Caso preparado por Myrna Cunningham, tomado de *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica, una guía sobre el Convenio núm. 169 de la* OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009. Disponible en http://www.ops.org.gt/docbas

Como se ha visto, los avances son notables, pero la construcción de derechos debe adaptarse a las especificidades de cada Estado, considerando para ello sus características propias como la lengua, tradiciones, cosmovisión, así como factores económicos, sociales y antropológicos.

Referencias nacionales

Entre los estados de la federación que actualmente tienen reglamentación especial en la materia, se encuentra la Ley de justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, que establece un sistema de justicia indígena a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en correspondencia de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado, la cual dispone que se entenderá como comunidad indígena maya aquella en la que sus individuos descienden de poblaciones que habitan desde antes de iniciarse la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Asimismo, la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas dispone que dicha entidad está compuesta por una población pluricultural; reconoce a los pueblos indígenas, incluso a aquellas comunidades indígenas asentadas por cualquier circunstancia dentro del estado de Chiapas. Abona al tema que por hábitat de una comunidad indígena se entenderá al área geográfica o ámbito espacial y natural que se encuentra bajo su influencia cultural y social.

Por su parte, el estado de Guerrero expidió en 2011 la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, Sistemas Normativos, en la cual conceptualiza como Sistemas Normativos Internos al conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

Sin embargo, no existe reglamentación específica para la participación política de las comunidades indígenas en sus procesos de renovación de autoridades. Las leyes en el suroeste del país garantizan su autonomía para elegir autoridades internas, pero ninguna estipula reglas para su desenvolvimiento.

La expectativa para el estado de Oaxaca

Abonado al marco constitucional nacional y con las referencias del derecho internacional y la experiencia en Latinoamérica, sobra decir que la división en el estado de Oaxaca se ve representada por 570 municipios, los cuales a su vez poseen comunidades a su interior, indígenas, no indígenas y afromexicanas, teniendo 417 municipios que se rigen bajo el sistema electoral de usos y costumbres denominados como "Sistemas Normativos Internos" y 153 por el régimen de Partidos Políticos, existiendo jurídicamente reconocidas 3,765 comunidades[12] y por ende igual cantidad de procesos de renovación de autoridades internas.

Es conveniente notar que este reconocimiento de los derechos colectivos puede presentarse en confrontación con el modelo liberal de derechos individuales, por lo que es necesario plantearlos de manera que sean compatibles con estos últimos (Domínguez Cuevas, 2014).

Junto con el derecho a la diferencia, la autonomía es tal vez el concepto más relevante de la discusión sobre la participación política y electoral de los pueblos indígenas. Al respecto en nuestro país existen dos grandes posturas:

- La de los comunalistas, quienes proponen la autonomía al nivel de la comunidad.
- La de los comunitaristas, quienes la postulan en el ámbito regional, como un cuarto nivel de gobierno, incluyendo tanto a la comunidad como al municipio y a la región (Díaz Polanco, 2005, citado por Domínguez Cuevas, 2014).

Oaxaca, como entidad federativa, fue el primer estado en reconocer la problemática indígena. Pueden advertirse etapas en la historia por las que adelantó al resto del país con la aprobación de leyes especiales. Por ejemplo, el 26 de septiembre de 1986 se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena. A su vez, el 29 de octubre de 1990 se publicaron en el periódico oficial las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en las cuales se reconoce la composición étnica plural de la entidad, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran (Ramírez, 2013).

[12] La actual distribución es obtenida de la División Territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, emitida por la Legislatura Constitucional del estado, cuya última actualización se remonta al 31 de marzo de 2012.

Para el 9 de julio de 1994 se reformó la Constitución en el estado, reconociendo expresamente la existencia de 15 etnias indígenas y se incluyó una declaración de reconocimiento y protección a las lenguas indígenas habladas en el estado.

Actualmente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca desarrolla una tutela normativa favorable para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, prevista en los artículos 16 y 25. Dichos numerales en esencia señalan que el estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran.

Sobresale que en la Constitución del estado de Oaxaca, a diferencia de la Constitución federal, se reconoce expresamente en el artículo 16 de referencia que el Estado protege los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas en el mismo nivel que el de los pueblos y comunidades indígenas, así como a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros estados de la República y que por cualquier circunstancia residan dentro del territorio del estado de Oaxaca.

La libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca en el marco del orden jurídico vigente. Por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales.

De los preceptos anteriormente referidos se advierte que el máximo ordenamiento del estado de Oaxaca otorga a las comunidades indígenas y afromexicanas el reconocimiento a sus sistemas normativos internos y jurisdicción a sus autoridades comunitarias. Adicionalmente, protege y propicia las prácticas democráticas en todas sus comunidades, sin que dichas prácticas limiten los derechos políticos y electorales de la ciudadanía.

La tarea legislativa no ha cesado, y cabe resaltar que el 14 de septiembre de 1995 se publicaron las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), mediante las cuales se estableció el pleno reconocimiento a las tradiciones y prácticas democráticas para la conformación de autoridades municipales de los pueblos indígenas.

Dicho avance fue mantenido hasta 1997, cuando fueron incorporados los artículos del libro del sistema electoral de usos y costumbres, el cual impuso las reformas a la Constitución local para lograr el 6 de junio de 1998 que se reconociera la jurisdicción de las autoridades tradicionales, el tequio como

pago en especie y al reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

Finalmente, las actuales leyes reglamentarias en materia político-electoral, publicadas desde el 17 de agosto de 2012 (Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca) prevén libros especiales para la renovación de autoridades bajo el régimen de los sistemas normativos internos y medios de defensa especiales para su protección, creando el denominado Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos y Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos.

Por los antecedentes descritos, la tarea será empatar los principios estudiados en las leyes reglamentarias y disposiciones normativas que para el caso se emitan en la transición democrática iniciada desde 2014, dado que es competencia reservada a los congresos de los estados, y la importancia de dicha normativa es capital, porque se trata de normas en las cuales se potencializa el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes detallados, para la elección de sus autoridades o representantes en el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, de acuerdo con sus procedimientos y prácticas tradicionales.

Ahora bien, los límites a la libre determinación y autonomía, en la materia de elección de autoridades y representantes indígenas, son los que se establecen por la propia Constitución federal en su artículo 2° y los tratados internacionales, de donde deriva que los sistemas normativos internos no deben vulnerar derechos humanos internacionalmente reconocidos, así como tampoco violentar el pacto federal ni la soberanía de los estados. Por ende, el camino ha sido trazado y no deben perderse de vista los avances que en el estado se han generado, que en todo caso resultan la barrera a superar en los adelantos logrados.

Una de las principales expectativas en los procesos venideros radica en la necesitad de brindar certeza a las autoridades comunitarias para la validación de sus procesos internos, por lo que el marco regulatorio debe brindar las herramientas institucionales para la solución de conflictos en procesos de medicación comunitarios con el apoyo de las diversas instituciones afines. En el mismo sentido, es necesario estipular los mínimos requisitos para que las comunidades puedan tener certidumbre sobre sus procesos electivos, y finalmente debe incluir los criterios establecidos por los máximos tribunales en el país para garantizar la participación ciudadana.

Lo anterior no implica que, al definir sus propias instituciones y formas de gobierno, las comunidades indígenas y afromexicanas necesariamente deban homologarlas a aquellas previstas en el propio texto constitucional y las demás disposiciones del derecho escrito, tal como ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos, cuyas consideraciones prevén que el derecho a la organización política propia implica la capacidad de determinar sus propias instituciones, que no necesariamente tienen que corresponder con el resto de las instituciones del Estado.

En efecto, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen un margen de autodeterminación cuyo propósito fundamental es preservar los rasgos que los identifican. Tales características se proyectan, entre otros aspectos de su vida interna, en sus sistemas selectivos. Es bajo esta lógica, y teniendo en cuenta las condiciones sociales, geográficas, políticas, históricas y económicas de cada pueblo indígena, que deben concebirse las disposiciones, instituciones y procedimientos que integran sus sistemas normativos electorales.

No debe pasarse por alto que, de acuerdo con sus procedimientos, normas y prácticas tradicionales, las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno deberán garantizar la participación de los ciudadanos hombres y mujeres en condiciones de equidad.

En ese sentido, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la Constitución y leyes del estado de Oaxaca se complementa con los principios generales de referencia, criterios etnolingüísticos, estudio de la cultura y las especificidades antropológicas de cada pueblo y comunidad.

Bibliografía

Aylwin Oyarzún, José (2014), *Derechos Políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Casos contenciosos.* Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es

Domínguez Cuevas, Atenea y Gisela Santiago Benítez (2014), "Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de

México", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos,* vol. XLIV, núm. 3, México, Centro de Estudios Educativos, A.C., pp. 83-135, disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27032150005

Este País, Tendencias y Opiniones (2015), "Cultura indígena: identidad en la diversidad", núm. 290, junio, México, disponible en: http://bit.ly/1HqwTLN

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009), *La aplicación del Convenio núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina: una compilación de casos*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

—— (2009), *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio (2013), *Los derechos fundamentales de los indígenas. Perspectiva federal, regional, local e internacional en materia electoral,* México, TRIFE/Porrúa.

Ramírez Barrios, Fernando (2013), *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

UNICEF (2010), "Los pueblos indígenas en América Latina", artículo de la biblioteca de la UNICEF, disponible en: http://www.unicef.org/lac/pueblos_indigenas.pdf.

Textos legales

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ensayos sobre la armonización local en materia político-electoral,
se terminó de imprimir el 15 de junio de 2015,
en mc editores, Selva 53-204, Col. Insurgentes Cuicuilco,
04530 Ciudad de México, tel. 5665 7163
[mceditores@hotmail.com]

La edición consta de 500 ejemplares.

Los objetivos de la presente publicación son proveer información para un debate académico sobre los cambios que la Reforma Político Electoral de 2014 introduce en los sistemas políticos locales, y analizar algunos temas que sin duda continuarán siendo objeto de probables cambios, con la finalidad de perfeccionar el sistema democrático en el estado de Oaxaca. Éstos incluyen la autonomía de los OPLES, el voto desde el extranjero, los gobiernos de coalición, las candidaturas independientes y la regulación de los Sistemas Normativos Internos. Las reflexiones que integran esta obra señalan desde un punto de vista comparativo el contexto internacional del tema; analizan el debate teórico; observan su evolución a escala nacional y cómo lo modifica la reforma de 2014; revisan la temática en cuestión en las entidades federativas que armonizaron su ley local con la federal. Esta publicación busca favorecer la comprensión del tema y brindar una perspectiva amplia del mismo.