

## FÓRUM

"El saldo de la elección 2021 en el sistema de partidos"

Alberto Arellano Ríos

## EXPLORACIONES

"Revocación de mandato en México. ¿Movilización partidista o ejercicio de participación ciudadana?"

Laura Aritmética / Jaime Oliver

## ETHOS

"Democracia para la crítica. Crítica para la democracia"

Ilse Carolina Torres Ortega

# análisis plural

AÑO 1    NÚMERO 2    SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2022    ISSN: EN TRÁMITE



**INSTITUCIONES,  
PROCESOS  
Y GRUPOS POLÍTICOS  
EN MÉXICO**

**análisis plural** es una publicación cuatrimestral del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, Departamento de Formación Humana y Centro Interdisciplinario para la Formación y Vinculación Social, <https://analisisplural.iteso.mx/>, [analisisplural@iteso.mx](mailto:analisisplural@iteso.mx)

#### EQUIPO EDITORIAL

##### **Directores del proyecto**

Ana María Vázquez Rodríguez | Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

Andrea Mónica Fellner Grassmann de Dávalos | Centro Interdisciplinario para la Formación y Vinculación Social

Bernardo García González | Departamento de Formación Humana

##### **Director**

Santiago Aceves Villalvazo

##### **Editor**

Antonio Cham Fuentes

##### **Comité científico**

Santiago Aceves Villalvazo

Stephanie Calvillo Barragán

Itzelín del Rocío Mata Navarro

José Bautista Farías

Jorge Federico Eufracio Jaramillo

Luis José Guerrero Anaya

##### **Equipo técnico**

Diseño: Nina Covarrubias | Monday Lovers

Corrección de estilo: Rogelio Villarreal

Diagramación: Daniela Rico Cudurie

Apoyo editorial: Oficina de Publicaciones del ITESO

Coordinadores del número: Jorge Federico Eufracio Jaramillo y Azul América Aguiar Aguilar

Fotografía de portada: © Octavio Gómez / Proceso

---

ANÁLISIS plural, año 1, núm. 2, septiembre-diciembre de 2022 es una publicación continua de acceso abierto, editada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO, CP 45604. Tlaquepaque, Jalisco, México. Teléfono: +52(33) 36693487, Oficina de Publicaciones, <https://analisisplural.iteso.mx/>, [analisisplural@iteso.mx](mailto:analisisplural@iteso.mx). Editor responsable: Santiago Aceves Villalvazo. Reserva de derechos en trámite, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Antonio Cham Fuentes. Fecha de publicación: 1 de septiembre de 2022. Las opiniones expresadas en los artículos y reseñas publicados son de exclusiva responsabilidad de las autoras y los autores, y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la revista ni del ITESO.

## INSTITUCIONES, PROCESOS Y GRUPOS POLÍTICOS EN MÉXICO

### CONTENIDO

|                    |   |
|--------------------|---|
| Editorial .....    | 1 |
| Presentación ..... | 3 |

### Fórum

|                                                                                              |   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| El saldo de la elección 2021 en el sistema de partidos<br><i>Alberto Arellano Ríos</i> ..... | 9 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|---|

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La política de la presencia: la elección de diputadas y la agenda de género<br>en el poder legislativo<br><i>María del Rosario Varela Zúñiga</i> ..... | 21 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| AMLO y la revocación de mandato<br><i>Juan Pablo Navarrete Vela</i> ..... | 35 |
|---------------------------------------------------------------------------|----|

### Exploraciones

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| RESEÑA: Democracia y derechos políticos en las sentencias del TEPJF<br><i>Azul A. Aguiar Aguilar</i> ..... | 52 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Revocación de mandato en México. ¿Movilización partidista o ejercicio de<br>participación ciudadana?<br><i>Laura Aritmética Jaime Oliver</i> ..... | 56 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Las implicaciones de la reforma en materia de derechos humanos de 2011 en México y el principio “pro persona”

*Sagrario Paredes Vargas* .....71

Todo menos aburrido. Los primeros tres años de la 4T en materia educativa.

Parte 2

*Juan Carlos Silas Casillas*.....85

INFOGRAFÍA: Configuración del poder en México y Jalisco

*Sara Baruqui* .....99

INFOGRAFÍA: Observemos al Congreso

*Fabiola Garibaldi Cortez* .....100

## **Ethos**

Democracia para la crítica. Crítica para la democracia

*Ilse Carolina Torres Ortega* .....101

## EDITORIAL



Durante el periodo de gestación de este segundo número, ya plenamente inserto en la nueva época de *Análisis Plural*, fue la consulta de revocación de mandato el fenómeno político-electoral que, sin lugar a dudas, captó la atención de los reflectores, cámaras y micrófonos de los medios nacionales, e incluso internacionales, que buscaron cubrir el desarrollo de un acontecimiento sin precedentes en México. Los resultados, eso sí, no sugieren haber sembrado mayor precedente...

Pero no todo fue revocación de mandato. La vida pública de este país sigue y abarca más que un solo hecho, por relevante y trascendente que pueda resultar. De ahí que no deseo profundizar más en el análisis de la susodicha votación. Por el contrario, en este breve espacio quiero enfatizar precisamente eso: que no todo fue revocación de mandato. Tan es así que, si bien en la portada del presente número se hace referencia explícita al fenómeno en cuestión, nótese que se tiene por título “Instituciones, procesos y grupos políticos en México”. Más aún, de entre los textos ya anunciados ahí mismo, hay más de alguno que aborda aspectos coyunturales por igual relevantes, aunque poco relacionados con aquel ejercicio democrático.

En conformidad con la pluralidad que deseamos seguir promoviendo en esta publicación, y en actitud de escucha a la multiplicidad de sucesos que trastocan los entornos político, social, económico, ambiental, de género, etcétera, hemos decidido dedicar el número a *mucho más* que el asunto de marras; si bien no deseamos dejarlo del todo de lado —por no decir que le concedimos un sitio im-

portante, no solo por la portada, sino por más de un artículo valioso contenido aquí—. Ciertamente, México experimenta una serie de coyunturas y conflictos que ponen de manifiesto tensiones sociales que conviene examinar.

Así, bajo esta consigna y sin detenerme en más detalles, invito al lector o lectora a adentrarse en la pluralidad temática de estas páginas. Pase su mirada por el índice y la Presentación, descubra cada producto escrito y gráfico aquí dentro; y, si el interés se lo permite, lea cada texto y descubra que, en efecto, como ya lo dije repetidas veces, no todo fue revocación de mandato.

No puedo concluir sin antes agradecer a nuestras colaboradoras y colaboradores, por quienes tal pluralidad ha sido posible. Asimismo, aprecio el apoyo permanente de nuestros coordinadores de número, Azul Aguiar y Jorge Eufrazio, quienes les eligieron con cuidado y esmero para ese mismo propósito. Gracias también, por supuesto, a todo el equipo editorial, al Comité Científico y a nuestro director, Santiago Aceves, quien administra este proyecto editorial nuestro. Por último, y desde luego, gracias al lector o lectora, sin cuya existencia todo este esfuerzo sería en vano.

Antonio Cham Fuentes  
Editor



## PRESENTACIÓN



### **Sobre el número y sus debates**

En los últimos diez años las instituciones y los procesos de la democracia en México han experimentado cambios relevantes. Por ello, cuando nos invitaron a coordinar este número decidimos seleccionar temas que dieran cuenta de dichas transformaciones y de su impacto en el funcionamiento del régimen democrático. Elaboramos una convocatoria para reunir trabajos académicos que discutieran asuntos relacionados con los derechos políticos, la así llamada “crisis del sistema de partidos y de representación”, la igualdad de género y los mecanismos y procesos, pero también las ideas que profundizan o ponen en peligro la democracia. Nuestro objetivo era mapear mejor los resultados institucionales que ha mostrado nuestro régimen político. Así, buscamos reunir reflexiones en torno a si dichos cambios están erosionando la democracia o consolidando su calidad; entender dónde estamos para poder actuar. Seleccionamos textos que dan cuenta de cómo pasamos de un sistema de partidos dominante a uno multipartidista, y llegamos, en 2018, a un sistema en el que un partido está recuperando las prácticas del pasado autoritario. Otros trabajos abordan el reclamo político y social de ampliar los mecanismos de participación política de las mujeres; discutir y legislar para erradicar las desigualdades y violencias relacionadas con su incorporación a la política. Y otros más analizan el ímpetu desde el gobierno por extender los mecanismos para la participación ciudadana y usarlos instrumentalmente a fin de apuntalar el proyecto político del partido en el poder.

Un buen análisis del estado de la democracia en México depende de ofrecer una multiplicidad de perspectivas acerca de aquellos hechos políticos, de la vida institucional y la acción social, que están siendo determinantes en la actualidad de los debates públicos. En este sentido, los partidos políticos, la participación ciudadana y los procesos electorales siempre serán considerados un tema crucial del régimen democrático, ya que sus dinámicas no solo permiten reconocer las tendencias generales de las preferencias políticas, sino también a los actores (individuales y colectivos), las relaciones de poder, los discursos, las estructuras semánticas en juego y la complejidad que significa la construcción de legitimidad en un país marcado por las oscilaciones económicas, las desigualdades sociales y la violencia. Estos fenómenos se vieron sin duda recrudecidos a partir de la pandemia y, en este sentido, por las diferentes realineaciones institucionales y los procesos de toma de decisión en un escenario de presión social e incertidumbre.

Lo anterior nos lleva a establecer una doble mirada analítica a partir de la cual no solo deban rescatarse o resaltarse los principales efectos o impactos de los cambios políticos que más se discuten en la arena pública en un momento determinado, sino también los contextos y variables de larga data (estructurales y diacrónicos) que generan las condiciones para ciertas coyunturas políticas. En este sentido, los temas abordados en este número representan esfuerzos por recuperar algunos de esos temas políticos que generaron opinión en diversos sectores y espacios (medios de comunicación, redes sociales, etcétera), pero que, en el fondo, refieren a procesos de democratización que envuelven, al respecto, conflictos políticos y reivindicaciones sociales esenciales traducidas en transformaciones institucionales, el ejercicio de derechos y la participación política activa desde diferentes escenarios, en la definición de los problemas de nuestro país.

En seguimiento de los argumentos anteriores, en el presente número de *Análisis Plural* se planteó la necesidad de interrelacionar contribuciones que, en efecto, ofrecieran lecturas diferentes, pero también complementarias de esos sucesos (políticos), considerando la importancia de tender puentes entre las condiciones institucionales/gubernamentales del régimen mexicano

y las prácticas políticas concretas en escenarios reales de conflicto o disputa social. Así pues, no se trata de reflexiones puramente teóricas o normativas (acerca del “deber ser”), sino de posturas analíticas diversas que buscan aprehender y explicar las finezas de los mecanismos del poder en procesos “macro” políticos en términos de su impacto sobre poblaciones o sectores amplios que, incluso, no se limitan a un solo espacio nacional, ya que marcan dinámicas o problemáticas globales dentro de las democracias.

Así, por ejemplo, se presentan reflexiones en torno a las transformaciones del sistema de partidos como una forma de entender no solo los “pulsos” de la representación política, sino también los niveles cambiantes de competitividad o las concentraciones de poder que son determinantes para entender las cualidades del juego electoral. El sistema de partidos en México sigue transformándose, pero un par de variables sugieren permanecer: el predominio de un partido en la política nacional (en diputaciones, gubernaturas y presidencias municipales) y la tendencia a centralizar el poder en una figura, el presidente. De igual forma, se abordan los avances en materia de igualdad de género dentro de las instituciones o los niveles de gobierno como una preocupación sumamente actual respecto de la construcción de mecanismos de participación política (en especial de las mujeres) y del fortalecimiento de instituciones que permitan un mayor ejercicio de sus derechos, pero sin que esto aún vislumbre un camino acabado. El camino de la paridad ha sido cuesta arriba y, en no pocas ocasiones, los partidos y las prácticas políticas siguen buscando maneras de eludir los logros legislativos o judiciales en materia de participación política de las mujeres. Asimismo, se trata un tema central sobre la relevancia que cobran, en esta etapa de creciente crítica y desprestigio de los partidos políticos, los mecanismos de democracia directa como ventanas de oportunidad para la participación política, aunque estos no se encuentren alejados de posibles contradicciones en la práctica.

Los trabajos aquí reunidos permiten observar con claridad algunos avances, pero también retrocesos y contradicciones en nuestro régimen democrático en los últimos años. Así, el conjunto de cambios en la política nacional que aquí analizamos posibilita identificar algunos retos de la oposición y de la ciudadanía activa para tener una democracia vibrante, incluyente, deliberativa y

paritaria que mantenga su solidez electoral, pero que a la vez trace el camino para alcanzar estándares más altos de democraticidad.

El acercamiento analítico de estos cambios políticos se hace desde una diversidad de productos académicos de naturaleza diferente, que responde al diseño mismo de la nueva época de *Análisis Plural*. Las y los lectores encontrarán, por lo tanto, desde artículos científicos hasta disertaciones éticas, reseñas y materiales visuales (infografías) que pretenden, por un lado, hacer asequible la información o el análisis para un público amplio, y, por otro lado, complementar el discurso académico a partir de salidas y tratamientos diversos de datos. Por todo lo anterior esperamos que este número no solo informe sobre algunos de los principales fenómenos políticos de nuestra actualidad, sino que también contribuya a elaborar reflexiones y pensamientos críticos respecto del estado de nuestra democracia.

## **Los contenidos**

Vale la pena referir, por lo menos de manera sucinta, los aportes de cada material que conforma este número. En la sección *Fórum* seleccionamos tres textos. En su artículo titulado “El saldo de la elección 2021 en el sistema de partidos”, Alberto Arellano Ríos ofrece un panorama general de las alineaciones y realineaciones del sistema de partidos en México a partir de la elección de 2021. No obstante, su propuesta no se detiene exclusivamente en ese periodo, sino que complementa su análisis con una visión histórica y estructural de la competencia entre partidos al considerar, por ejemplo, los efectos de la etapa de dominio, casi absoluto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por su parte, María del Rosario Varela Zúñiga realiza, en su texto “La política de la presencia: la elección de diputadas y la agenda de género en el poder legislativo”, un recuento muy esclarecedor de los avances en nuestro país en materia de igualdad de género. Al respecto, parte de una descripción del proceso de participación política e inserción de las mujeres en el ámbito legislativo. Expone su aumento en número a lo largo de los años dentro de las legislaturas (federales), así como el empuje logrado con esto en la agenda pública de género, aunque sin dejar de observar

las resistencias aún existentes y las notables deudas en este tema. En su contribución titulada “AMLO y la revocación de mandato”, Juan Pablo Navarrete Vela describe el mecanismo de revocación de mandato dentro del régimen mexicano y cómo fue su proceso de implementación: una ley discutida de manera apresurada en el legislativo, impugnada en el poder judicial y que enfrentó a actores del gobierno, a la oposición y a instituciones de la democracia. Asimismo, muestra los diferentes debates legislativos acerca del tema; pero no se limita a los señalamientos realizados en torno a la aplicación de la ley, en tanto que también evidencia los contenidos políticos de tales discusiones. En tal tesitura pone de relieve los conflictos que el tema suscitó entre la Presidencia de la República, el Instituto Nacional Electoral (INE) y los partidos políticos.

En la sección *Exploraciones* se reúnen una reseña, dos ensayos, un artículo derivado y dos infografías. La reseña de Azul A. Aguiar Aguilar, “Democracia y derechos políticos en las sentencias del TEPJF”, ofrece una mirada a la relación entre política y derecho, entre democracia y poder judicial, a partir del libro *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral*, en el que se analiza una selección de sentencias en materia de derechos político-electorales que han sido paradigmáticas en la transformación de la democracia y los derechos políticos. Por otra parte, Laura Aritmética Jaime Oliver, en su ensayo “Revocación de mandato en México. ¿Movilización partidista o ejercicio de participación ciudadana?”, emprende una crítica de la implementación de la revocación de mandato desde la óptica de su significado para la participación política de las personas. Su argumento abunda en que, más allá de la teoría, es en la práctica donde este mecanismo “directo” se alejó de su sentido democrático originario para encubrir un proceso de legitimación del gobierno en turno e impulsar la movilización de electores por parte del partido hoy en el poder. Después tenemos un ensayo de Sagrario Paredes Vargas acerca de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y los problemas que ha enfrentado la implementación del principio “pro persona”, así como la incorporación de la normativa internacional en materia de derechos humanos en las diferentes instituciones democráticas. Se titula “Las implicaciones de la reforma en materia de derechos humanos de 2011 en México y el principio

‘pro persona’”. Y como último producto escrito dentro de esta sección está la segunda parte de “Todo menos aburrido. Los primeros tres años de la 4T en materia educativa”, colaboración propuesta por Juan Carlos Silas Casillas, cuya primera parte fue publicada en el número anterior de *Análisis Plural*. En esta nueva entrega el autor estudia algunos de los elementos más trascendentes de la política educativa del gobierno federal 2018-2024: la creación del sistema de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), la Ley General de Educación Superior (LGES), el nuevo marco curricular de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), que incluye el Nuevo Modelo Educativo para la Educación Básica (NMEEB), el Marco Curricular Común para la Educación Media Superior (MCCEMS) y el codiseño de los planes de estudio para educación normal.

En cuanto a los materiales gráficos hay, en primer lugar, una infografía elaborada por Sara Baruqui, “Configuración del poder en México y Jalisco”. Muestra una cartografía del poder en México a partir de la distribución de curules en la escala federal, las gubernaturas y las presidencias municipales de Jalisco, según el partido político de adscripción. Y, en segundo lugar, Fabiola Garibaldi, en su infografía “Observemos al Congreso”, evidencia los resultados obtenidos por todos los congresos locales del país en temas de transparencia, de acuerdo con la metodología y las herramientas del colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Finalmente, para cerrar el número, en la sección *Ethos*, Ilse Carolina Torres Ortega presenta una reflexión, desde la perspectiva ética, acerca de la importancia del pensamiento crítico para el desarrollo de una democracia deliberativa. Para ello, expone y analiza, bajo el título “Democracia para la crítica. Crítica para la democracia”, una serie de obstáculos en nuestra sociedad que impiden la construcción de verdaderos espacios de debate, así como revela la importancia de superarlos con miras al avance del proyecto democrático.

Jorge Federico Eufracio  
Azul A. Aguiar Aguilar  
Coordinadores del número



## El saldo de la elección 2021 en el sistema de partidos

Alberto Arellano Ríos

El Colegio de Jalisco

aarellano@coljal.edu.mx

ORCID: 0000-0003-1227-4087

Arellano, A. (2022). El saldo de la elección 2021 en el sistema de partidos. *Análisis Plural*, (2).



### RESUMEN:

Este ensayo analiza la reconfiguración política del sistema de partidos en México. Se aboca al desplazamiento o movimiento de los partidos como resultado de la elección de 2021. El seguimiento se hace desde una perspectiva de mediano y largo plazo para observar y justipreciar la coyuntura. Se busca observar qué permanece y qué cambia. De tal modo que se describen las transformaciones del sistema de partido hegemónico, la llamada transición hacia la democracia y el actual proceso de redefinición.

### ABSTRACT:

This paper analyzes the political reconfiguration of the party system in Mexico. It addresses the displacement or movement of parties as a result of the 2021 election. The monitoring is done from a medium and long term perspective in order to observe and appreciate the conjuncture. It seeks to observe what remains and what changes. In such a way that the transformations of the hegemonic party system, the so called transition to democracy and the current process of redefinition are described.

**Palabras clave:**

sistema de partidos, procesos electorales, periodos históricos, clasificación.

**Keywords:**

party system, electoral processes, historical periods, classification.

**Introducción**

Toda elección, se dice retóricamente, es histórica, y lo es en el sentido de que el acontecer, el cual forma parte de un proceso más amplio, da cuenta de las transformaciones que sufren las estructuras en el mediano y largo plazo. De ahí que en la coyuntura cada elección tiene un significado político e histórico del que hay que dar cuenta. Para ello se busca dar lógica al acontecer debido a que los actores se enfrentan por los espacios institucionales al mediar estrategias que revisten discursivamente con las ansias de cambio y mejoría. En este sentido, la elección de 2021 es importante como todas. Pero una valoración en el mediano plazo la situará en su justa dimensión. En tanto nos coloca en una cuestión de fondo, y que es acorde con la elección anterior: 2018, y es tratar de saber cómo fue afectado el sistema de partidos en México.

En este sentido es importante saber cuál es el saldo de la elección de 2021. De ahí que esta sea la interrogante articuladora del presente documento. El ensayo traza la reconfiguración política, es decir, el desplazamiento o movimiento de los partidos dentro del sistema político. Tiene el modesto objetivo de reflexionar un proceso político que se suma al debate público.

El texto se sustenta en los resultados electorales en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa. Su uso y centralidad es heurística debido a las consecuencias más claras en el sistema de partidos y en la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en dos cuestiones sustantivas; aunque bicameral, el gobierno dividido en México se manifiesta con mayor claridad en

el papel central que tiene la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto público y la fiscalización. Para hacer esa valoración el ensayo describe las transformaciones del sistema de partido hegemónico y régimen autoritario, a la instauración de un sistema de partidos moderado desinstitucionalizado, pasando por la etapa de la transición hacia la democracia.

### **Los partidos políticos en el régimen político mexicano**

Una valoración intermedia de los partidos políticos es considerarlos un mal necesario muy ligados a la democracia representativa. Su papel y función consiste en producir gobiernos, articular demandas y agregar intereses, así como originar una clase política (Vallés y Bosch, 1997). Aunque en una profunda crisis o cuestionados desde un inicio, los partidos son estructuras político-institucionales de intermediación entre el Estado y la sociedad al ser relevantes en el procesamiento de las demandas y la reducción de la complejidad social (Mella, 2012, p. 95). Se puede decir que la aceptación de estas instituciones es sociológica y funcional. Sociológica porque la realidad conllevó a que surgieran ante la masificación y que los seres humanos actúan en grupos, y funcional porque su existencia es práctica y de sostenimiento del régimen democrático, ya que sus actividades no son meramente ornamentales.

En ese monopolio o dominio que tiene de acceder a los cargos de poder, la imagen negativa que tienen los partidos políticos surge de que no expresan la voluntad ciudadana, negocian y acuerdan contra el interés público, o bien el control que se tiene sobre ellos es mínimo (véase Calero, 1982). No obstante, los partidos políticos pueden ser estudiados como sistema (Sartori, 1997), instituciones (Duverger, 1996) y organizaciones (Panebianco, 1980). Una mirada histórica de los partidos en el mundo dice que tuvieron un periodo de nacimiento e implantación, le siguió otro de institucionalización y, finalmente, nos situamos en otro de crisis generalizada y estructural (Albala y Vieira, 2014).

En una relación ciudadana con estas instituciones, lo que impera en la sociedad hacia los partidos políticos es la desconfianza. Hay una paradoja, pues se reconoce que los partidos políticos son importantes para la democracia, pero socialmente son las instituciones y organizaciones con mayores problemas de legitimidad. Esto es así porque no despiertan la mínima seguridad y esperanza de que van obrar de cierta manera como creen que deben hacerlo (Barreda y Ruiz, 2019). La cuestión entre una visión funcional de los partidos y una axiológica, así como de ética pública es que la crisis es de la democracia, política y de los mismos partidos, que en conjunto conforman un coctel explosivo y letal (Mair, 2015). Esta crisis explica el surgimiento de regímenes híbridos, autocracias o el populismo en el mundo.

En cuanto al sistema de partidos en México, y en el marco de la transición votada (Merino, 2003), en los últimos 40 años se transitó de un partido hegemónico a un sistema de partidos de pluralismo moderado. Pero antes del llamado periodo de transición a la democracia, durante el siglo XX, en un primer momento, y después del conflicto armado de la Revolución que se cierra en 1929 con la creación del PNR (Partido Nacional Revolucionario), había un sistema atomizado de partidos políticos que encontró en el PNR una forma de institucionalización del conflicto político. La creación del PNR, durante los años de 1929 a 1968, instauró una etapa centralizadora y la conformación del sistema de partido hegemónico. Luego hay un largo periodo incierto, que abarca de 1968 hasta 1993 y en el cual se manifiesta una crisis política y social aguda en el régimen político en el que éste marca un proceso lento y errático de apertura política con diversas reformas electorales (Woldenberg, 1993). Del año de 1994 hasta 2018 se comienza a configurar un sistema multipartidista estable y sólido más o menos institucionalizado en comparación con los demás países de la región latinoamericana (Díaz, 2019). Este sistema se integró por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), el PAN (Partido Acción Nacional) y el PRD (Partido de la Revolución Democrática).

Cuando se dice que hay una institucionalización del sistema de partidos, ésta se debe a que hay una estabilidad debido a la competencia interpartidista y porque tenían arraigo e identificación con la sociedad (véase Mella, 2012, pp. 121-122). No obstante, la aparente institucionalización iba acompañada de un proceso de desinstitucionalización que se manifestó con mayor claridad en la elección de 2018. En ella el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) creció en detrimento de los tres partidos tradicionales. Este triunfo se da en un sistema partidario donde se produce la fragmentación, así como una alta competitividad y volatilidad electoral (véase Díaz, 2019). Fue así como se derrumbó el sistema tripartidista conformado en el proceso llamado de transición a la democracia por la pésima gestión, por decir lo menos, del presidente Enrique Peña Nieto (véase Prud'homme, 2020). Bajo el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se desplazó a las tres ofertas políticas anteriores donde se concentraba la totalidad de los votos y de cargos públicos hacia otro sistema partidista (Espinoza y Navarrete, 2016, p. 100).

Desde un punto de vista del régimen político se ha dicho que la elección de 2018 trajo el realineamiento electoral que se venía dando desde la elección de 2015, pero dentro de un proceso de des-democratización del régimen y hacia la instauración de un sistema de partido mayoritario (Aziz, 2020, p. 26). El resultado evidente fue el colapso del sistema de partidos que estructuró la política mexicana durante el periodo de la llamada transición democrática. Y las elecciones de 2018 y de 2021 tienen a la comunidad académica en el debate de cómo tipologizar al actual sistema de partidos. Así, se ha instaurado una discusión respecto de si hay un nuevo partido mayoritario, dominante predominante o hegemónico.

## La reconfiguración en el sistema de partidos

En esta discusión acerca de la situación por la que pasa el sistema de partidos en México, la obra de Giovanni Sartori (1997: 251-262) resulta fundamental. Pero el debate hay que verlo en el aspecto coyuntural. Sin detallar la obra del politólogo italiano en este aspecto, el sistema de partido predominante es un sistema competitivo en el que un partido tiene una influencia superior a la de otros partidos o gana por mayoría absoluta en 4 o 5 legislaturas (Sartori, 1997: 256). En este aspecto el “movimiento político hecho gobierno” en dos ocasiones ha tenido mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, más allá de las distorsiones en la representación y que se pasará de una mayoría calificada a una mayoría absoluta. Además, hasta junio de 2022, con otras elecciones locales, se observaba que Morena tendría el control de 21 gubernaturas de las 32 que integran la federación mexicana.

El debate se debe entender en la palestra de una discusión pública en la coyuntura. Es decir, en una situación histórica en la cual diversos actores e instituciones se desenvuelven en factores y circunstancias que se presentan en un momento determinado, y lo que se valora son las tendencias o expectativas hacia el futuro. En este sentido, es importante considerar la variante institucional, pero también la dinámica de grupos y facciones políticas, así como el transfuguismo (Morán, 2017), para ver que el movimiento político hecho gobierno, y “ejerciendo poder”, se percibe dominante o mayoritario en el sistema político mexicano.

Por ejemplo, Javier Santiago (2020) menciona que se conformó un sistema de partido predominante cuya debilidad radica en un liderazgo carismático y cuyas alianzas políticas condicionan su inestabilidad (Santiago, 2020, p. 336). Para Prud’homme (2020) se transitó de un sistema multipartidista moderado a un sistema de partido dominante pero que no resulta tan claro. De ahí que sea muy temprano decir que se ha llegado a nuevo sistema de partidos. Si bien Morena tiene una situación de dominación electoral, no se instituye en un sistema de partido dominante. Empero, las elecciones intermedias de 2021 medio

aclararon esta incógnita. Se puede decir por este momento que hay un “movimiento político mayoritario o dominante en el sistema de partidos”, pero no un “sistema de partido predominante”. Lo único claro es que el terremoto morenista sacudió al sistema de partidos y no hay señales de recuperación de la situación anterior (Sonnleitner, 2020). La estadística electoral da cuenta de que hay transformaciones y redefiniciones (véase Tabla 1).

*Tabla 1. Porcentaje de votación obtenida por el principio de mayoría relativa para diputados federales (1991-2021)*

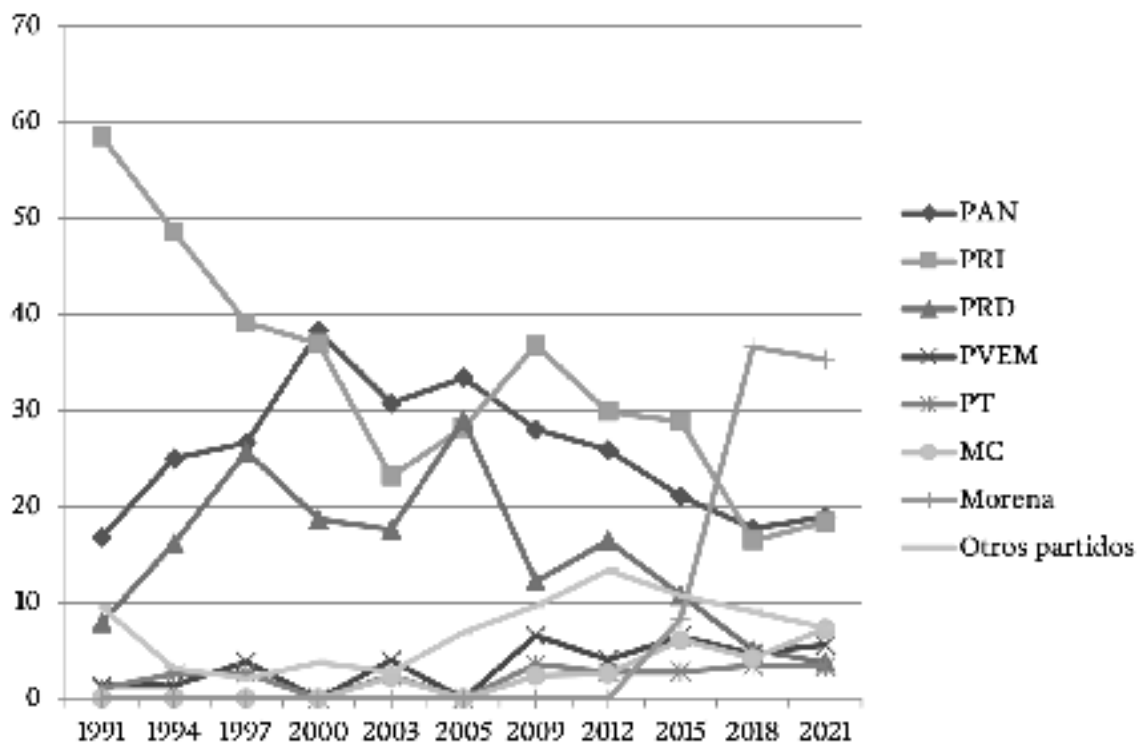
|                | 1991  | 1994  | 1997  | 2000  | 2003  | 2006  | 2009  | 2012  | 2015  | 2018  | 2021  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PAN            | 16.82 | 24.98 | 26.61 | 38.24 | 30.73 | 33.39 | 28.01 | 25.89 | 21.04 | 17.69 | 18.90 |
| PRI            | 58.47 | 48.58 | 39.11 | 36.92 | 23.14 | 28.21 | 36.75 | 29.87 | 28.82 | 16.44 | 18.37 |
| PRD            | 7.91  | 16.12 | 25.71 | 18.68 | 17.61 | 28.99 | 12.20 | 16.46 | 10.78 | 5.08  | 3.77  |
| PVEM           | 1.37  | 1.36  | 3.82  | --    | 3.99  | --    | 6.52  | 4.06  | 6.50  | 4.68  | 5.63  |
| PT             | 1.08  | 2.58  | 2.69  | --    | 2.40  | --    | 3.57  | 2.76  | 2.81  | 3.46  | 3.36  |
| MC             | --    | --    | --    | --    | 2.26  | --    | 2.38  | 2.58  | 6.10  | 4.24  | 7.27  |
| Morena         | --    | --    | --    | --    | --    | --    | --    | --    | 8.35  | 36.60 | 35.33 |
| Otros partidos | 9.52  | 3.16  | 2.12  | 3.76  | 2.79  | 6.9   | 9.64  | 13.35 | 10.73 | 9.04  | 7.37  |

Fuente: Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral del INE en <https://www.ine.mx/voto-yelecciones/resultados-electorales/> Consultada en junio de 2021.

En el caso de los porcentajes obtenidos en la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa se ven de manera clara esos tres subperiodos en el llamado periodo de la transición formal hacia la democracia, y la forma en como se mueve la voluntad ciudadana en sus preferencias. Lo que gana un partido lo pierde otro. Es claro que en la etapa de 1994 a 2018 se instaura una fase de un sistema sustentando en tres partidos en una democracia débil, frágil o en construcción. Este periodo histórico ha sido llamado como de la transición. Es una fase que corresponde a finales del siglo XX cuando se deja básicamente el sistema de partido hegemónico en un régimen autoritario. Se transita a la instauración de un sistema de partidos diferente y en un régimen político en definición. Por el momento podría llamarse de un partido mayoritario o dominante en el sistema de partidos dentro de un régimen híbrido, populista o autocrático.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Éste no es el espacio para hacer esta disertación o reflexión acerca del régimen político, pero se puede decir que tanto el régimen híbrido que tiene en Leonardo Morlino al principal teórico, el populismo como una categoría de la sociología política, y la autocracia como

Gráfico 1. Porcentajes obtenidos en la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa (1991-2021)



Fuente: elaboración del autor.

En otras palabras, y revisando con mayor detenimiento y a reserva de que se consulten la tabla 1 y el gráfico 1, en el periodo de estudio aludido, 1991-2021, se manifiestan tres ritmos o tiempos en la mecánica del cambio en el sistema de partidos en México. El primero corresponde a las elecciones de 1991 y 1994 a los últimos años de existencia del sistema de partido hegemónico. Le siguen las elecciones de 1997, 2003, 2006, 2009 y 2015, cuando las contiendas electorales se desenvuelven en un sistema de partidos claramente multipartidista, y cuyo efectivo es entre 2.5 o tres fuerzas políticas. Este periodo corresponde al llamado periodo de transición votada a la democracia (Merino, 2003). Finalmente, las elecciones de 2018 y 2021 son una etapa de la redefinición del sistema de partidos (Prud'homme, 2020).

una forma en la que un gobernante no se somete a ninguna limitación institucional, están guiando el debate y las recientes valoraciones acerca del régimen político democrático.

A la idea un tsunami morenista como se dio en el proceso electoral de 2018, la elección intermedia de junio de 2021 dejó algunas enseñanzas si se observan las dinámicas territoriales. Aún hay un sistema electoral en el que buena parte de los electores no tiene dueño y por lo tanto el sistema de partidos está en un proceso de reconfiguración que será más claro a la distancia histórica.

No obstante, se puede hacer una valoración de la elección del año 2021 al hacer una mirada sistémica por una territorial. Para Sonnleitner y Viqueira (2021) se deben precisar algunas falacias si sólo se hace una mirada nacional y sistémica. Falacia 1: “[que] la concurrencia de las elecciones federales con las de gobernador explica la alta participación electoral”. La evidencia dice que no fue del todo así; 2: “[Que] Morena es el partido de los pobres”. Se encontró que su electorado se concentra en estratos con altos promedios de escolaridad; 3: “Que el PAN se recuperó”. No hubo tal recuperación sino más bien el PAN cuenta con bases estables y territorialmente arraigadas y más bien ha sufrido un importante retroceso; 4: “Que el PRI está en agonía”. El partido tricolor perdió las gubernaturas que poseía, sin embargo, logró aumentar ligeramente su porcentaje de votos; 5: “Que la chiquillada no cuenta más que para completar mayorías en las cámaras”. Aunque hay una distribución territorial muy desigual son importantes en territorios muy bien localizados y han logrado avances; 6: que “el retroceso de Morena en la Ciudad de México es un voto de castigo”. Esto no se sabe con claridad, pero la participación aumentó en los distritos con alto nivel de desarrollo favoreciendo al voto panista, y 7: “Que Morena no tendría la mayoría absoluta en la cámara de diputados”. Esto depende del transfuguismo de los legisladores (Sonnleitner y Viqueira, 2021).

### **En suma**

La diferencia entre el sistema de partidos predominante y un partido dominante o mayoritario en el sistema de partidos no es una argucia narrativa, y el hecho de que se esté debatiendo es la muestra del intento por precisar

y clasificar de la mejor manera el sistema de partidos en México. Hay en este sentido un debate político y público muy amplio por comprender la reciente situación de reconfiguración política.

Esto es así porque las partes del sistema se están reordenando. Las normas y los procedimientos que regulan el funcionamiento del tiempo y proporcionan estabilidad están redefiniéndose: se están estableciendo características y nuevas y diferentes y éstas no las sabremos sino en el mediano plazo. En tanto que una fuerza política, ya sea partido mayoritario o dominante, o bien de movimiento-partidos, que se inserta en el sistema de partidos, es la expresión de una coyuntura histórica cuyos resultados será posible observar en uno o dos procesos electorales más. Y en una provocación más, hasta se podría decir que la situación apunta hacia un grupo-movimiento con un fuerte liderazgo unipersonal con expresiones institucionales partidarias mayoritarias o dominantes en el sistema de partidos. Esto obliga, en todo caso, junto con la consideración de otras partes del régimen político, a reflexionar y debatir la situación generalizada de la democracia en México, que es el verdadero problema presente.

## Bibliografía

- Albala, A. y Vieira, S. M. (2014). ¿Crisis de los partidos en América latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente. *Política*, 52(1), 145–170.
- Aziz–Nassif, A. (2020). Desdemocratización y realineamiento político–electoral en México. En A. Aziz Nassif, E. Valencia Lomelí y J. Alonso Sánchez. *Tres miradas al México de hoy* (pp. 21–86). Guadalajara: Cátedra Interinstitucional Jorge Alonso–Universidad de Guadalajara–CIESAS.
- Barreda, M. y Ruiz–Rodríguez, L. M. (2019). Confianza partidista y estabilidad electoral en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(2), 247–273.
- Calero, A. M. (1982). *Partidos políticos y democracia*. Barcelona: Salvat.

- Díaz-Jiménez, O. F. (2019). El sistema de partidos mexicano después de la elección crítica de 2018. Desalineamiento, cartelización y desinstitucionalización. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, XXV(5), 33–71.
- Duverger, M. (1996). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mella, M. (2012). *Elementos de Ciencia Política. Conceptos, actores y procesos*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.
- Morá-Torres, E. F. (2017). Transfuguismo: dicotomía entre la lealtad partidaria y la participación política. Una visión desde los precedentes judiciales en México, *Dikaion. Revista de Fundamentación Jurídica*, 26(1), 84–106, doi: <https://doi.org/10.5294/dika.2017.26.1.5>. Consultada en julio de 2021.
- Panebianco, A. (1980) *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Prud'homme, J. P. (2020). Partidos y sistema de partidos en las elecciones mexicanas de 2018. *Foro Internacional*, LX(2), 397–450.
- Santiago-Castillo, J. (2020). El sistema de partidos en México. En S. López Acosta (coord). *El sistema de partidos políticos en México. Hacia 2021 y 2024*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato–Instituto Electoral de Michoacán (pp. 336–338).
- Sartori, G. (1997). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sonnleitner, W. y Viqueira, J. P. (15 de julio de 2021). Siete falacias electorales. *Letras libres*, en [letraslibres.com/mexico/politica/siete-falacias-electorales](https://letraslibres.com/mexico/politica/siete-falacias-electorales) Consultada en julio de 2021.
- Woldenberg, J. (1993). Estado y partido: una periodización. *Revista Mexicana de Sociología*, LV(2), 83–96.

---

## **Páginas web**

Cámara de Diputados:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-deEstudio/cesop/Historico-2002-2020>

INE:

<https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

## La política de la presencia: la elección de diputadas y la agenda de género en el poder legislativo

María del Rosario Varela Zúñiga  
Universidad Autónoma de Coahuila  
rosario.varela@uadec.edu.mx

ORCID: 0000-0002-2000-002X

Varela, M. (2022). La política de la presencia: la elección de diputadas y la agenda de género en el poder legislativo. *Análisis Plural*, (2).



### RESUMEN:

En México, en los últimos 25 años la condición jurídica de las mujeres ha experimentado un cambio sensible que se refleja en la cantidad de reformas y modificaciones al marco normativo y en la creación de nuevas leyes que fortalecen sus derechos humanos. Este proceso de reforzamiento jurídico ha ido aparejado con otro proceso político de reciente evolución: la incorporación de más mujeres en el poder legislativo, hecho que introduce un cambio en la agenda legislativa y en las formas de representación política. Son éstos los aspectos que se abordan en este breve ensayo

### ABSTRACT:

In Mexico, for the last 25 years, the legal status of women has undergone significant change, as shown in several reforms and modifications to the regulatory framework and in the creation of new ones that strengthen their human rights. This process of legal strengthening goes hand in hand with another political process of recent development: the incorporation of more women into the legislative branch, a fact that introduces changes in the legislative agenda and in the pathways of political representation. This brief essay examines these factors and tries to account for

en el que se trata de dar cuenta de la evolución de la agenda legislativa de género en un contexto internacional que demanda la intervención a los gobiernos para fortalecer la igualdad entre mujeres y hombres.

**Palabras clave:**

elecciones, poder legislativo, representación política sustantiva, agenda legislativa de género, derechos humanos de las mujeres

the evolution of the gender legislative agenda, in an international context that demands intervention from governments to strengthen equality between women and men.

**Keywords:**

elections, legislative power, substantive political representation, gender legislative agenda women's human rights.



## **El proceso de incorporación de las mujeres al poder legislativo**

En 1937 Refugio García, una sufragista del Frente Unido Pro-Derechos de la Mujer —una de las principales organizaciones que después de la Revolución Mexicana exigió el voto para las mujeres— dijo, después de uno de los muchos intentos fallidos de esta lucha: “Algún día las mujeres nos sentaremos en la Cámara” (Cano, 1991). No imaginó entonces que el derecho de votar y ser electa tardaría 16 años más —hasta 1953, cuando Ruiz Cortines reformó el artículo 34 de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos—. Pero menos aún imaginó que 85 años después las mujeres se sentarían en la Cámara de manera paritaria.

En 1954, durante el último año de la XLII Legislatura, se incorporaría al Congreso de la Unión la primera diputada federal, la nayarita Aurora Jiménez de Palacios, representando al recién creado estado de Baja California, que al dejar de ser territorio federal tuvo derecho a dos diputaciones. Aurora

Jiménez llegó vía el PRI y había participado activamente en la lucha por el sufragio femenino, entre otras actividades políticas. En su corta gestión tuvo tres intervenciones, en una de ellas se opuso a la iniciativa presidencial de imponer 50 años de prisión al delito de traición a la patria aduciendo que la delincuencia se debía resolver por medio de programas de protección y capacitación infantil, femenil y campesina y no con la severidad. Su segunda intervención fue para reconocer a la Legislatura la aprobación del voto femenino un año antes. Ambas intervenciones tuvieron una buena recepción de los diputados (Paniagua, 2018).

Se trae a colación este hecho por lo significativo que resulta para un análisis sobre la representación política de las mujeres, la diferencia que hace el género en un espacio en donde se define el orden jurídico-social. De acuerdo con Anne Phillips (1999), cuando los encargados de tomar las decisiones políticas proceden predominantemente de uno de los dos sexos —o de uno de lo que pueden ser numerosos grupos étnicos— se sitúa a los otros en la categoría de menores políticos. Entonces es cuando adquiere importancia el ejercicio de la “presencia política” como una de las muchas vías para enfrentarse a las jerarquías de poder existentes (Phillips, 1999).

La presencia política refiere a un ejercicio del poder político que trasciende la sola presencia numérica de las/los representantes, para situarse en un plano de la práctica política que introduce cambios en la agenda legislativa y en el orden social para enfrentar las jerarquías de poder existentes. Desde la política de la presencia se impulsan demandas de igual representación de las mujeres y de los hombres; de una representación más ecuánime de los diferentes grupos étnicos que componen la sociedad, y de grupos de exclusión política que han llegado a considerarse marginados, silenciados o excluidos. La Política de la Presencia busca revocar las historias previas de exclusión y el falso supuesto que parecía ratificar que cierto tipo de personas tienen una capacidad inferior para gobernar que las demás (Phillips, 1999).

En México la presencia de las mujeres en el caso del Congreso de la Unión ha seguido un proceso pausado e irregular. Hasta antes de 1982 la presencia de mujeres no rebasaba los dos dígitos, y aunque en este año alcanzó 12%, en 1991 volvió a caer a un dígito. Si bien desde 1953 las mujeres consiguieron el derecho de votar y ser electas, la legislación secundaria no dispuso de mecanismos para hacer efectivo el voto pasivo y la decisión de postular mujeres se dejó a los partidos políticos.

Fue en este contexto cuando en 1993 se incorporó en el Código Federal de Procedimientos Electorales (Cofipe) una disposición para que los partidos promovieran una mayor participación política de las mujeres “en los términos que determinaran sus estatutos”. La medida no tuvo mayor eco que poner el tema en la agenda pública. Posteriormente, en 1996 un artículo transitorio del Cofipe señaló específicamente que los partidos políticos nacionales considerarían en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores no excedieran de 70% para un mismo género, y les reiteraba promover una mayor participación política de las mujeres (Reynoso y D’Angelo, 2006). Sin embargo, la decisión se seguía dejando en el ámbito de su autodeterminación. Sin una fuerza real más allá del exhorto para hacerse cumplir, la cuota 70-30 sólo tuvo un efecto moderado en la integración de las cámaras.

En 2002 el Cofipe dispuso que la cuota de género era un requisito para el registro de las candidaturas, además de que estableció que en cada segmento de tres candidaturas debería ir una “candidatura de género distinta” (que los partidos interpretaban como mujeres). Esta disposición aparentemente le dio mayor fortaleza a la cuota, aunque siguió dejando su aplicación en la determinación y normatividad interna de los partidos. Además, un acuerdo del Instituto Federal Electoral (IFE, CG3227/2011) dejó fuera de la cuota de género a las candidaturas electas “democráticamente”, es decir, las de mayoría relativa.

En síntesis, la cuota de género aplicaba únicamente en las candidaturas de representación proporcional, además de que seguía dejando abierta la posibilidad de sustitución de las representantes propietarias por suplentes hombres, pues no se normaba el orden de las candidaturas de género. Por ello, hasta la LX Legislatura (2006–2009) la proporción de mujeres seguía siendo baja, apenas de 21%.

En la reforma electoral de 2007–2008 el Cofipe incrementó la cuota de género a 60–40 y dispuso que en cada segmento de cinco candidaturas de representación proporcional se postularan dos de diferente género. Permanecía, sin embargo, la disposición de eximir las candidaturas de mayoría relativa debido a que el acuerdo del IFE seguía vigente. Fue hasta 2011 cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo inhabilitó (sentencia 12624) por considerar que el IFE había excedido sus facultades meramente administrativas y tomado atribuciones del poder legislativo (TEPJF, 2012). También determinó que los partidos estaban obligados a nominar 40% de candidaturas de mujeres en ambos principios y tomó previsiones para evitar su sustitución por los suplentes hombres, como ocurrió en la LXI Legislatura.

La sentencia 12624 tuvo un impacto decisivo en la integración de la LXII Legislatura electa de 2012, pues la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados se incrementó casi 10 puntos porcentuales al pasar de 28.10% a 37.80% (en la elección de los congresos locales también incidió favorablemente). Éste fue el preámbulo de un persistente aumento de mujeres en las siguientes legislaturas que se fortaleció con la reforma electoral de 2014, en la que se estableció el principio de paridad electoral para la elección de senadores y diputados federales y locales (Inmujeres, 2019). La reforma constitucional de “paridad en todo” (2019) culminó con este proceso de representación descriptiva al integrarse paritariamente la actual LXV Legislatura (Cámara de Diputados, 2021).

La Cámara de Senadores —un espacio muy limitado para la participación de las mujeres hasta hace poco tiempo— también experimentó un impacto positivo, pues en las tres últimas legislaturas pasó de 17.96% de mujeres a prácticamente 50%.

### **La representación política de las mujeres y la política de la presencia: la incorporación de los asuntos de género a la agenda legislativa**

La llamada representación descriptiva o de “espejo” alude a una especie de reproducción de los sujetos representados, o, más aún, de las características de éstos (Cotta, 1988). En la representación descriptiva la representatividad de la asamblea se logra en la medida en que los actores políticos consiguen estar en el órgano representativo y ser un microcosmos de la sociedad de la que resultan elegidos. Las/los representado/as se hacen presentes en la asamblea legislativa en la medida en la que el/la representante —y con ello la asamblea en su conjunto— son un reflejo lo más exacto posible de la población a la que representan.<sup>1</sup>

La LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados fue llamada la “Legislatura de la Paridad”, mientras a la LXV Legislatura se le denominó “Legislatura de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad”, aludiendo a que en su integración hay 250 diputadas y 250 diputados, incluyendo 37 personas indígenas, 10 personas migrantes, ocho personas con alguna discapacidad, seis personas afromexicanas y cuatro personas de la diversidad sexual (Cámara de Diputados, 2021).<sup>2</sup>

En el pasado quedan las legislaturas propias de las poliarquías masculinas que restaron calidad a la democracia mexicana. No obstante, sigue rondando el atávico razonamiento de que no hay mujeres con los perfiles necesarios para competir electoralmente, lo que en el fondo demerita la condición femenina, del mismo modo en que el Congreso Constituyente de 1917 denegó

<sup>1</sup> Sin embargo, este tipo de representación no asegura la responsabilidad, ya que no es suficiente asemejarse al electorado para actuar en su beneficio.

<sup>2</sup> La iniciativa la propuso la diputada Julieta Kristal Vences Valencia (Vences, 2021).

la solicitud del voto femenino que hicieron Hermila Galindo y el general Salvador González Torres:

El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la selección autoriza la negativa (INEHRM, 2016:317).<sup>3</sup>

Los partidos siguen argumentando que no hay mujeres con las suficientes cualidades competitivas y retardan la aplicación de la reforma constitucional de paridad, como el congreso de Coahuila, que recientemente aprobó un decreto (193) según el cual la paridad de género en la elección de gobernador se aplicará en el año 2029 en lugar de la próxima elección de 2023 (Congreso del Estado de Coahuila, 2021).<sup>4</sup> Lo anterior, pese a que la mayoría de las diputadas son mujeres, aunque también es cierto que la mayoría pertenecen al PRI y están sobreponiendo la agenda electoral del partido interesado en un candidato para la elección gubernamental de 2023. Lo anterior sitúa al hecho de la representación política en un marco de relaciones partidarias y no solamente en la pertenencia de género de las legisladoras.

No obstante, en términos generales existen más posibilidades de que cuando las mujeres se integran al espacio de la representación política sean voceras de las necesidades y problemáticas que aquejan a la población femenina. De acuerdo con Anne Phillips (Phillips, 1999), la integración de la agenda política de los representantes ocurre principalmente durante las campañas electorales, ya que es cuando los asuntos se discuten *explícitamente* y todos los demás que surjan posteriormente quedan a su propio juicio (o prejuicio). En este momento es más significativo si esos candidatos son hombres o son mujeres, si proceden de una mayoría o de una minoría étnica.

---

<sup>3</sup> Primera Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso Constituyente de 1917, dictamen sobre los artículos 34, 35, 36 y 37.

<sup>4</sup> Cabe mencionar que esta reforma fue invalidada el 26 de junio de este año por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila ante la denuncia de inconstitucionalidad que hicieron el PVEM y Morena aduciendo fallas en la consulta a los municipios, por lo que el tribunal ordenó reponer el proceso legislativo (Aguirre, 2022).

En la “Legislatura de la Paridad” las legisladoras hicieron propuestas que regularmente no habrían hecho los diputados, por ejemplo, para introducir mejoras en la situación laboral de las empleadas del hogar; sobre la paridad en todos los órdenes del Estado; el reparto gratuito en las aulas de productos para la menstruación; medidas contra la violencia política, incorporación en el Código Penal del delito contra la intimidad sexual a través de medios digitales, además de otras modificaciones legales contra la violencia de género y el feminicidio (Morán, 2021).<sup>5</sup>

Hay problemáticas que las legisladoras incorporan a su agenda que no necesariamente pueden ser objeto de interés de los hombres, como el abandono de los hijos por los padres, o bien, les dan un trato distinto. Véase lo expresado por la diputada Antares Vázquez en el reportaje de Carmen Morán para el periódico *El País*:

Sigue habiendo muchas deudas con nosotras. Hay que pelear el aborto de los hombres, sí, porque ellos también abortan, o qué es, si no, dejar embarazada a una mujer y desaparecer, o abandonar a los hijos. Sobre eso no está legislado, hay que ver cómo le entramos. Será para la próxima legislatura (Morán, 2021).

Aunque el número importa para el ejercicio de la “política de la presencia”, es necesario también identificar la distribución de las legisladoras en la estructura organizacional del congreso y en las instancias de toma de decisiones. Por ejemplo, la Junta de Coordinación Política (Jucopo) tiene una importancia central para llegar a acuerdos, pero la escasa representación femenina<sup>6</sup> dificulta el impulso de los asuntos de género. Esto se ratifica por la diputada Teresa Tagle respecto del proceso que siguió la legislación sobre la regulación laboral de las asistentes del hogar en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados:

---

<sup>5</sup> Para una mayor amplitud de la agenda legislativa de género en la LXIV Legislatura véase: agenda de género en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión: Relación de decretos aprobados para la igualdad sustantiva (Vázquez, 2021).

<sup>6</sup> En la LXIV legislatura la Jucopo se integró por 11 coordinadores de los grupos parlamentarios en los que había cuatro mujeres (Senado de la República, s.f.).

Hicimos mucha presión pública para que la Jucopo se decidiera a llevar el asunto a la Cámara. Si dejan pasar el tiempo, y hay cosas que no son su prioridad, los asuntos acaban por no ser aprobados. Ésa es una forma de legislar sólo lo que ellos quieren. Pero las diputadas han resistido ese embate. Y de qué modo (Morán, 2021).

Aunque existe la Comisión de Igualdad de Género como espacio en el que se discuten algunas de las iniciativas relacionadas con la condición de género, se necesitan espacios donde las mujeres puedan tomar acuerdos, según lo expresa la misma diputada Tagle.

[...] con Laura Rojas (PAN) como presidenta del Congreso, se creó el grupo de trabajo para la Igualdad Sustantiva, una especie de Jucofem, como algunas lo llamaban. Es decir, el mismo club, pero en femenino. Todas se pusieron de acuerdo para que los temas de igualdad avanzaran sin demoras y combatir las resistencias masculinas. O para frenar las medidas restrictivas, como cuando el fiscal general del Estado, Alejandro Gertz Manero insinuó que quería eliminar el tipo penal de feminicidio. Ahí todas a una decidieron que de eso, nada (Morán, 2021).

### **La agenda legislativa de género: una empresa continuada en el tiempo por las legisladoras**

Es importante decir que, en México, durante las legislaturas integradas mayoritariamente por hombres, la agenda de género estuvo al margen de la actividad legislativa. Así, hasta finales del siglo XX y principios del XXI se habían tenido pocos avances en la creación de marcos jurídicos que salvaguardaran los derechos de las mujeres o que atendieran sus necesidades. Las dos reformas constitucionales más significativas fueron la de 1953 —para reconocer el derecho de voto femenino— y la de 1974 —que declaró la igualdad jurídica entre mujeres y hombres.

La mayoría de las leyes secundarias y los códigos civiles y penales seguían siendo omisos o incluso contrarios a los derechos de las mujeres de acuerdo con los estándares internacionales. El estudio de la legislación nacional que realizaron la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de

las Mujeres en 1997 y 2002<sup>7</sup> reveló lo siguiente (entre otras cuestiones): para que la mujer casada pudiera trabajar tenía que tener el consentimiento del marido; había la obligación exclusiva de la mujer a vivir con el marido; la inexistencia del tipo de violencia familiar; la falta de agravante de abusos sexuales cuando la víctima fuera menor de edad; falta de tipificación del delito de hostigamiento sexual y de violación conyugal; extinción de la acción penal en el delito de rapto, por matrimonio del raptor con la víctima; se eximía de la pena al agresor que se casara con la víctima de estupro; se exigía que la víctima de abusos sexuales y de estupro fueran castas y honestas; carencia de programas de asistencia social para mujeres en estado de abandono desamparo y maltrato; falta de servicios de asistencia jurídica y orientación social (Duarte Pérez, 2002).

Esta revisión sentó las bases para la posterior y paulatina armonización de los marcos legislativos nacionales con los marcos internacionales de derechos humanos, en un contexto en que el Estado mexicano se había comprometido a impulsar las 12 áreas de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer en 1995.

Las primeras cuestiones que entraron a la agenda legislativa de género fueron la violencia “intrafamiliar” —como se le denominó en un principio—; la escasa presencia de mujeres en la política; los mecanismos institucionales para incorporar la perspectiva de género en el quehacer de la administración pública; el enfoque de género en la legislación y la creación de presupuestos con perspectiva de género. En este sentido, se crearon leyes para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar, para prevenir y eliminar la discriminación, para la creación de los institutos de las mujeres, entre otras. También se reformaron los códigos civil, penal y electoral.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Los resultados de la evaluación de 1997 fueron compilados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos bajo el título *Análisis comparativo de la legislación nacional e internacional relativo a la mujer y a la niñez* (sin edición) y la segunda evaluación fue publicada por el Inmujeres en 2002, con el título *Legislar con perspectiva de género. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos, niñas y niños* (Duarte Pérez, 2002).

<sup>8</sup> Para una lectura más extensa de la creación de estas primeras leyes véase Bolio, s.f.

No obstante, este proceso de representación sustantiva de las legisladoras —o política de la presencia— no ha sido armonioso. La disminuida presencia de mujeres en comparación con los hombres —quienes no necesariamente tienen interés en legislar sobre aspectos que modifiquen el *statuo quo* de género—, su inexperiencia y falta de poder político, además de las diferencias partidistas, son factores que han influido a lo largo de las legislaturas para lograr mejores resultados.

Muchas de las iniciativas planteadas en alguna legislatura se quedan en comisiones y son retomadas en otras. La agenda legislativa de género es una acción continuada en el tiempo en la que principalmente participan legisladoras. De acuerdo con Kánter, durante la LXII Legislatura del Senado de la República se plantearon 76 iniciativas de género, de las cuales 89% correspondieron a diputadas y 11% a diputados (Kánter, 2018). Esto permite advertir la diferencia que hace el género en la actividad legislativa. No obstante, de esas 76 únicamente se aprobaron ocho, lo que representó 6.4% del total de las iniciativas.

Aunque actualmente las mujeres están a la par en cantidad con los hombres, no quiere decir que las condiciones para ejercer una representación sustantiva hayan superado las barreras de género, según lo expresa la diputada Teresa Tagle en relación con la Legislatura de la Paridad, quien identifica algunos obstáculos que persisten:

[...] muchas de ellas son nuevas en la política y, además, tienen que cuidar a sus familias, que están fuera de Ciudad de México en algunos casos, lo que les impide dedicar las 24 horas y siete días a la semana que requieren algunas actividades políticas tal cual están diseñadas. Es decir, también las diputadas arrastran el lastre de las demás profesionales (Tagle, en el reportaje de Morán, 2021).

Un ejemplo más de la política de la presencia de las legisladoras y del proceso continuo de la agenda de género es el dictamen del decreto que reformó la Ley de Acceso en la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores. En este

decreto se recogieron los dictámenes de diversas iniciativas que quedaron rezagadas de las LXIII y LXIV Legislaturas durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021. La autoría de esas iniciativas correspondió principalmente a legisladoras y en menor medida a legisladores (Cámara de Diputados, 2022).

## Conclusiones

La mayor presencia de mujeres en el congreso ha hecho posible el posicionamiento de los asuntos que afectan la vida de las mujeres y se ha concretado en una agenda legislativa que —al menos en el terreno formal— fortalece los derechos humanos de las mujeres. Este ejercicio de representación política va más allá de la acción inmediata de las legisladoras y es un proceso continuado en el tiempo, que no depende solamente de las voluntades individuales, sino que se inserta en un concierto de agencias personales y coyunturas específicas que influyen en el resultado de la agenda de género. En resumen, pese a la paridad de género, siguen existiendo obstáculos que limitan el impacto de la política de la presencia como ejercicio de representación sustantiva de las mujeres.

## Referencias

- Aguirre, A. (28 de junio de 2022). Disparidades en Coahuila. *El Economista*. Recuperado el 13 de julio de 2022 de <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Disparidades-en-Coahuila-20220628-0137.html>
- Cámara de Diputados (29 de agosto de 2021). *Cámara de Diputados LXV Legislatura*. Recuperado el 13 de mayo de 2022, de Informa Secretaría General la composición inicial de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados
- Cámara de Diputados. (10 de octubre de 2021). *Cámara de Diputados LXV Legislatura*. Recuperado el 21 de 05 de 2022, de <http://www55>

diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Octubre/28/0391-La-lxv-Legislatura-es-declarada-Legislatura-de-la-Paridad-la-Inclusion-y-la-Diversidad

Cámara de Diputados (8 de marzo de 2022). Dictamen en sentido positivo por el que se aprueba la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia en materia de alerta de violencia de género contra. *Gaceta Parlamentaria*. México. Recuperado el 30 de abril de 2022, de <http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/65/2022/mar/20220308-iii.pdf#page=2>

Cano, G. (1991). Las feministas en campaña: la primera mitad del siglo XX. *Debate Feminista*, 4, 269–292.

Congreso del Estado de Coahuila (21 de diciembre de 2021). Decreto 193. Saltillo, Coahuila, México. Recuperado el 30 de marzo de 2022, de <https://congresocoahuila.gob.mx/congreso/tg/decretos/Decreto193-21.pdf>

Cotta, M. (1988). Parlamentos y representación. En G. Pasquino, *et al.*, y Textos (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Salamanca. Recuperado el 20 de mayo de 2022, de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/6016C9A2A20E4733052579db0063ca9E/\\$file/105.ParlamentoyRepresentaci%C3%B3n.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6016C9A2A20E4733052579db0063ca9E/$file/105.ParlamentoyRepresentaci%C3%B3n.pdf)

Duarte Pérez, A. (diciembre de 2002). Legislar con perspectiva de género. Evaluación en materia de derechos humanos, niñas y niños (Inmujeres, Ed.) México.

INEHRM (2016). Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916–1917 (S. d. Cultura, Ed.) México. Recuperado el 11 de julio de 2022, de <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo3.pdf>

Inmujeres (2019). *Cuadernillo temático. Las mujeres en la Legislatura de la Paridad* (1 ed.). (Inmujeres, Ed.) México. Recuperado el 17 de mayo

de 2022, de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/Cuadernillo\\_I\\_%202019%20.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Cuadernillo_I_%202019%20.pdf)

Kánter, C. I. (septiembre de 2018). Las iniciativas legislativas a favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en las LXII y LXIII Legislaturas del Senado de la República. (S. d. Legislatura, Ed.) México. Recuperado el 2022 de mayo de 11, de [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4147/ci\\_50.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4147/ci_50.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Morán, B. C. (4 de junio de 2021). La legislatura de la paridad: mucho ruido y bastantes nueces. *El País*.

Paniagua, F. L. (2018). *La política tiene rostro de mujer en Baja California* (L. L. Diputados, Ed.) CDMX. Recuperado el 20 de mayo de 2022, de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/rostro-de-mujer-integrado.pdf>

Phillips, A. (1999). La Política de la Presencia: la reforma de la representación política. En S. García, y S. Lukes, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.

Reynoso, D., y D'Angelo, N. (abril de 2006). Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México (CIDE, Ed.) *Política y Gobierno*, 279–313. Recuperado el 2022 de 5 de mayo, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v13n2/1665-2037-pyg-13-02-279.pdf>

TEPJF (16 de febrero de 2012). SUP-JDC-12624/2011 y acumulados y SUP-JDC 14855/2011 y Acumulados. México. Recuperado el 10 de abril de 2022, de [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/sup-jdc-12624-2011-Inc1.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/sup-jdc-12624-2011-Inc1.pdf)

## AMLO y la revocación de mandato

Juan Pablo Navarrete Vela  
jpnavarrete@ucemich.edu.mx  
Universidad de La Ciénega del  
Estado de Michoacán (UCEMICH)  
ORCID: 0000-0003-2454-9543

Navarrete, J. (2022). AMLO y la revocación de mandato. *Análisis Plural*, (2).



### Introducción

La democracia es una forma de gobierno en donde los ciudadanos eligen de manera directa, libre y secreta a sus autoridades. En las elecciones de junio de 2018 éstos eligieron al candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO) de la coalición Juntos Haremos Historia (JHH), como presidente de la república, y lo hicieron de forma contundente con 53.19% de los votos (Cómputos Distritales INE 2018).

López Obrador llegó con una amplia legitimidad a la presidencia, estableció un gabinete plural en términos de la paridad entre hombres y mujeres. Es decir, la primera alternancia de izquierda comenzó con gran empuje. En los primeros tres años de gobierno el promedio de aprobación gubernamental hacia el presidente se mantuvo por arriba de los 60 puntos (Moreno, 2022, 7 de enero).

En los últimos años se pusieron en marcha algunas reformas constitucionales importantes, algunas de ellas como el aumento del umbral del dos al tres por ciento de la votación para mantener el registro de los partidos políticos. Además, también se presentó el agregado del gobierno de coalición (sin uso constitucional todavía), la reelección de alcaldes y de diputados federales, así como la figura de candidatos independientes (ya tuvimos un gobernador independiente en Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón, conocido como “el Bronco”). Estas reformas constitucionales y secundarias se agregaron en la Ley General de Partidos Políticos, aprobada en 2014.

Serrano (2015) opina que “la participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado [...] entre ellos, consultas ciudadanas y la revocación de mandato (*recall*)” (p. 96); este último mecanismo fue incluido recientemente al circuito institucional. Es pertinente diferenciar el tipo de responsabilidad en una revocación de mandato, por un lado, la responsabilidad jurídica y por otro, la responsabilidad política, la segunda “deriva de una valoración negativa de la actuación de un funcionario” (Limón, 2017: 97). En ese sentido, la revocación de mandato encaja en el segundo escenario.

García Campos (2005) señala que “a diferencia de otros procedimientos de destitución (como el juicio político y el *impeachment*) la revocación de mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso” (p. 26). En el caso mexicano, la consulta estuvo a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE), misma institución que organizó la elección en la que el presidente resultó electo.

En el sexenio de AMLO se propuso una reforma constitucional acerca de la revocación de mandato, la cual en esencia permite evaluar a la mitad del mandato si el presidente puede seguir en el cargo o debe dejarlo. A

continuación, haremos un recorrido de varios aspectos: 1. El proceso de la revocación de mandato; 2. La operación política y administrativa del proceso de la revocación de mandato, y 3. El ambiente político y los resultados de la consulta.

### **Proceso de la revocación de mandato**

Una iniciativa sobre el tema la presentó el diputado del PT Jaime Cárdenas Gracia en 2012 (Gaceta: LXI/3SPR-17/36091), pero no prosperó. En 2019 Alejandro Viedma, de Morena, propuso una nueva iniciativa (Boletín 1279, Cámara de Diputados). El camino legislativo de la reforma de revocación de mandato fue la siguiente: una primera reforma constitucional se aprobó el 5 de noviembre de 2019, en la que se avaló en lo general con 372 votos a favor y 75 en contra (Boletín 2697, Cámara de Diputados 2019). Los diputados que votaron a favor fueron: 232 de Morena (46.4%), 40 del PRI (8%); 25 del PES (5%); 27 del PT (5.4%); 23 de MC (4.6%); 10 del PRD (2%), 11 del PVEM (2.2%) y dos sin partido (0.4%). Los legisladores que votaron en contra fueron los 73 del PAN (14.6%) (Gaceta Parlamentaria, 5389-VII). Entre los posicionamientos, “el PRD estimó que favorecería la participación ciudadana; el PVEM que fortalece la democracia; MC, contribuye a la legitimidad; el PRI que sólo los ciudadanos pueden activar el mecanismo; mientras que el PAN señaló que no se pueden modificar las cláusulas electorales” (Boletín 2697, Cámara de Diputados 2019).

El 20 de diciembre de 2019 se emitió el decreto que incluyó reformas a la Constitución en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato. Es decir, en ese primer momento fue la inclusión de los instrumentos a la Constitución, pero no había ley reglamentaria para su aplicación.

El segundo momento ocurrió dos años después cuando se discutió la Ley Federal de Revocación de Mandato. Esto pasó en el primer año de la LXV Legislatura. En el Senado de la República se aprobó el 3 de septiembre de 2021. La

votación fue de 101 votos a favor, desglosados de la siguiente manera: 50 de Morena (39.06%), 19 del PAN (14.84%), 9 del PRI (7.03%), 8 de MC (6.25%), 6 del PVEM (4.68%), 2 del PT (1.56%), 4 del PES (3.12%) y 3 del PRD (2.34%), y dos en contra (1.56%) (Emilio Álvarez Icaza y Gustavo Enrique Madero) (Plataforma Digital, Senado 2021, Gaceta del Senado LXV/1PPO-1/120118). El apoyo legislativo fue de 78.90%, lo cual mostró gran habilidad de consenso legislativo, ya que Morena tenía una fracción parlamentaria de 60 senadores, pero el apoyo alcanzado fue de 101 legisladores, lo cual requirió de mucha negociación con otros partidos. Es interesante que diez senadores de Morena estuvieron ausentes.

El 7 de septiembre de 2021 los diputados votaron la iniciativa, en la que se emitieron 491 votos a favor, uno en contra y una abstención (Boletín 26, Cámara de diputados, 2021). La votación fue la siguiente: a favor, 195 de diputados de Morena (39%), 107 del PAN (21.4%), 71 del PRI (14.2%), 40 del PVEM (8%), 33 del PT (6.6%), 23 de MC (4.6%) y 14 del PRD (2.8%); solamente un voto en contra de un diputado panista (0.2%) (Gaceta Parlamentaria, 5862-III). Esto implicó 98.2% de los diputados, es decir un apoyo casi total, incluidos todos los partidos de oposición.

El 14 de septiembre de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Revocación de Mandato, la cual incluye 61 artículos y cinco transitorios. Se estableció que el INE a más tardar el 1 de octubre de 2021 debía emitir la convocatoria para comenzar el proceso de solicitud de los interesados.

La primera etapa después de la convocatoria fue la petición del proceso de revocación de mandato. La Ley establece: “El inicio del proceso de revocación de mandato podrá solicitarse, por una sola ocasión, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de quien ostente la titularidad del Ejecutivo Federal por votación popular” (Artículo 9, LFRM, p. 2). En ese caso, la consulta estaba prevista

para los meses de marzo y abril de 2022, considerando que AMLO comenzó su administración en el mes de diciembre de 2018.

Para que proceda la consulta la ley establece lo siguiente:

Artículo 7. El inicio del proceso de revocación de mandato solamente procederá a petición de las personas ciudadanas en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, siempre y cuando la solicitud corresponda a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas (LFRM).

### **La operación política y administrativa del proceso de la revocación de mandato**

La lista nominal de los comicios federales de junio del 2021 fue de 93'328,771 ciudadanos, y el 3 por ciento representaba que se debían reunir 2'799,863 firmas. El INE recibió 11 millones de firmas (Central Electoral, INE-a). Ciudadanos voluntarios que apoyaban al presidente fueron los responsables de recabar las firmas, quienes usaban el eslogan #QuesigaAMLO. La asociación "Que siga la democracia fue una de las organizaciones al frente de este proceso" (El País México, 2021, 20 de diciembre). Aunado a lo anterior, diversos integrantes de Morena estaban de tiempo completo en la recolección de firmas, entre ellos diputados y senadores de Morena, quienes pidieron licencia para promover la revocación (Bolaños y Hernández, 2022, 16 de marzo).

Para que los resultados de la consulta fueran vinculantes la Ley establecía lo siguiente:

Artículo 58. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta. Cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República (LFRM).

En términos comparados, en otros países el umbral de votación para que una revocación de mandato sea vinculante es más alto, como en Bolivia y Perú, que requieren 50% más uno del padrón, mientras en Colombia se pide 40%, como en el caso mexicano (México Social, 2022, 14 de marzo). Consideramos que el umbral en México es adecuado.

El proceso de revocación en México entre los actores políticos involucrados estuvo inmerso un ambiente de mucha confrontación. A lo largo de la historia del instituto, antes Instituto Federal Electoral (IFE) y ahora INE, momentos tan álgidos sólo podrían remontarse al contexto de la elección presidencial de 2006, cuando el candidato de la izquierda, el propio López Obrador, señalara un presunto fraude electoral. Para recuperar la certidumbre después de un resultado tan estrecho se llevó a cabo una reforma electoral en la que se presentaron cambios en la conformación de los consejeros. En aquel momento el consejero presidente era Luis Carlos Ugalde (31 de octubre de 2003 al 14 de diciembre de 2007), pero con la reforma en 2007 terminó su encargo de manera anticipada.

El momento de tensión en torno a la revocación de mandato fue la posición del consejero presidente del INE de solicitar más recursos para llevar a cabo la consulta o que no habría condiciones para realizarla. “El INE pedirá 3 mil 830.4 millones de pesos para organizar el proceso de revocación de mandato, dijo Lorenzo Córdova Vianello, durante su comparecencia ante la Cámara de Diputados” (Redacción, *El Financiero*, 2021, 5 de noviembre). Ante los recortes presupuestales del gobierno federal (no sólo al INE sino a otras dependencias) el INE presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre el presupuesto 2022, ya que le recortaron “4,913 millones de pesos en comparación a lo que solicitó el organo electoral” (Forbes Política, 2021, 7 de diciembre).

La respuesta del gobierno federal fue que “la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Gobernación evaluarían otorgar fondos al INE si el órgano

ajusta su presupuesto y aplica austeridad” (Nación, *El Universal*, 2021, 30 de diciembre). Previamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió un fallo en el cual ordenaba al INE llevar a cabo el ejercicio aun con el recorte presupuestal.

El INE, por su parte, instrumentó un proceso de ajuste presupuestal en espera de la respuesta del gobierno federal, aunque la percepción del propio Lorenzo Córdova fue la siguiente: “Dijo que ya la semana pasada el secretario de Gobernación y hoy el Presidente parecen decir que no darán más recursos, lo cual es una paradoja, pues el principal interesado de que se realice la revocación de mandato es el Gobierno Federal” (Central Electoral, INE-b). La solución operativa del INE ante el recorte de fondos fue instalar menos casillas. “El INE advierte: No instalará más casillas para consulta de revocación, aunque le den más dinero. Lorenzo Córdova señaló que la organización del proceso ya cruzó un punto de no retorno. Para el ejercicio se instalarían 57 mil 377 casillas con un presupuesto de mil 503 millones de pesos” (Nacional, *El Financiero*, 2022, 17 de febrero). En tanto, para la elección federal de diputados en junio de 2021 se instalaron 154,322 casillas, es decir, para la revocación de mandato sólo se instalaría 37.18% de las casillas.

El INE comenzó el proceso de organización y capacitación electoral de los funcionarios de casilla de cara a la consulta que se realizaría el 10 de abril de 2022. Es preciso señalar que el instituto tiene mucha experiencia en la operación de los procesos electorales, ya que prácticamente es como cualquier proceso electoral. Se requiere insacular ciudadanos, capacitarlos y operar el día de la jornada. Respecto a lo anterior, el INE cumplió con todas sus responsabilidades administrativas.

No podemos dejar de mencionar el decreto *fast track* a unos días de la consulta, con el cual los funcionarios del gobierno federal podían expresar su apoyo al presidente desde su cargo público, pese a la veda electoral solicitada

por el INE. “Con 67 votos a favor y 34 en contra, el pleno del Senado aprobó el dictamen que aprueba el decreto que interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental” (Redacción, *El Financiero*, 2022, 17 de marzo). Esto fue recibido por la oposición como un uso ilegal de la maquinaria gubernamental de la llamada cuarta transformación (4T).

### **El ambiente político y los resultados de la consulta**

Es pertinente señalar que no fue la oposición la que promovió el recurso de la revocación de mandato, sino un encargo del presidente López Obrador con fines electorales, a unos meses de las contiendas de gobernadores, además de calibrar el apoyo ciudadano a su gobierno. Ante ello, los partidos de oposición hicieron un llamado a no participar y no legitimar al gobierno personalista del tabasqueño. El excandidato presidencial Ricardo Anaya señaló “que es un fraude cantado” (Nacional, *El Financiero*, 2022, 28 de marzo). Una declaración que debe ser tomada con cierta cautela por varias razones: primero, la consulta, si bien fue promovida por el gobierno, fue organizada por el INE, así que opinar que era un fraude cantado no solamente ponía en duda la independencia, la certeza y la confiabilidad de los resultados del INE, sino la honorabilidad de los propios ciudadanos que aceptaron ser funcionarios de casilla.

El PRI, por su parte, hacía un llamado similar: “Se trata de una farsa, que lastima a la democracia, el gobernador de Coahuila, el priista Miguel Ángel Riquelme Solís, llamó a sus compañeros de partido a no participar el 10 de abril en la consulta popular por revocación de mandato” (Ramos, 2022, 26 de marzo). Nuevamente, retomamos el argumento anterior sobre Anaya. Un sistema democrático permite que haya disenso, y en éste los actores políticos se confrontan en actos democráticos (elecciones y consultas). Se trataba de un ejercicio constitucional en el que los opositores tenían la posibilidad de quitar del cargo al presidente, pero al saberse con tan poca fuerza, optaron por desacreditar el ejercicio y llamarlo una farsa.

Por otra parte, el partido del sol azteca también entró en el proceso de cuestionar la consulta: “El PRD interpuso un segundo recurso de inconformidad para anular el proceso de revocación de mandato, esta vez por irregularidades en las casillas” (Xantomila, 2022, 15 de abril). En resumen, los principales partidos políticos optaron por no participar y desechar la consulta. Llegó el momento del ejercicio, el cual se llevó a cabo sin contratiempos. La pregunta fue: “¿Estás de acuerdo en que Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por la pérdida de la confianza o siga en la presidencia de la República hasta que termine su periodo?” Cabe señalar que la misma pregunta plasmada en la Ley Federal de Revocación de Mandato era la siguiente: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo? (Artículo 19, inciso V, LFRM). No obstante, “los coordinadores parlamentarios de la alianza Va por México conformada por PRI, PAN y PRD en la Cámara de Diputados presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN contra la Ley de Revocación de Mandato, ello al considerar que la pregunta fue indebidamente ampliada, además del riesgo de intromisión de los partidos políticos en el proceso” (Pérez, 2021, 15 de octubre).

Los resultados de la jornada fueron los siguientes: se instalaron 57,449 casillas en todo el país. Había una lista nominal de 92'832,216 ciudadanos en capacidad y derecho de votar. Ante la pregunta y las dos opciones de respuestas, la opción de que se le revoque alcanzó una votación de 1'063,209, equivalente a 6.44%, mientras la opción de que siga acumuló 15'159,323 votos, correspondiente a 91.86%, en tanto que los votos nulos fueron 280,104, equivalente a 1.69% (Cómputos de la Revocación de Mandato 2022, INE). La votación total fue de 16'502,636 votos, equivalente a 17.77%, lejos del 40% requerido para ser vinculante.

Los estados que más votaron fueron: Tabasco (35.9%), Chiapas (32.13%) y Campeche (27.81%), y los que votaron menos fueron: Jalisco (9.1%), Aguascalientes (9.3%), Guanajuato (9.4%) y Durango (10.82%).

Además, el INE recibió 8,287 votos desde el extranjero, de los cuales la opción de que se le revoque recibió 1,915 votos, equivalente a 23.10%, en tanto la opción de que siga obtuvo 6,324 votos, correspondiente a 76.31%, y 48 votos nulos, 0.5%. Al igual que la votación nacional, los votos desde el extranjero fueron contundentes en la opción de que siga. La participación total de los ciudadanos fue de 17.77%, por lo cual quedó lejos del 40% requerido para ser considerado vinculante.

Veamos ahora distintas aristas de los resultados. Primero, quedó en evidencia que el presidente recibió un gran apoyo para seguir en el cargo, estamos hablando de 91.86%, mientras que 6.44% votó por que se le revocara el mandato. En ese sentido, si solamente observamos el porcentaje de votación pensaríamos que fue todo un éxito. Ahora bien, encontramos otra arista, que arroja que fue una baja participación electoral con apenas 17.77%.

Aquí es donde vienen los problemas metodológicos sobre cómo comparar la consulta de revocación de mandato con otro tipo de elecciones. Giovanni Sartori (1994) habla de algunos aspectos vitales para saber qué es comparable, y lo explica de una forma muy clara: “¿Manzanas y peras es un ejemplo sencillo, pero piedras y avestruces son comparables?” (p. 35). También menciona el ejemplo del perro-gato (similares) y el perro-pezu (no comparables) (pp. 36–37). De acuerdo con lo anterior, es preferible que sean objetos de estudio similares y que integren la misma cantidad de variables por comparar. En ese sentido, asumimos que la consulta de revocación de mandato no tiene otra con la cual se pueda comparar, es decir, tendremos que esperar a que se realice otra para poder identificar algunas variables, como las siguientes:

- Quién promovió la consulta: el gobierno, partidos de oposición o los ciudadanos.
- Relación en el ambiente gobierno-INE: cordial o tensión.
- Presupuesto asignado para la consulta: completo o recorte presupuestal.
- Nivel de participación ciudadana: baja o alta.
- Votos recibidos para que se revoque y votos recibidos para que siga.
- Participación de la oposición o llamado a no votar (aunque sobre este punto no debemos olvidar que no votar también es una forma de participación, es decir, la abstención se puede explicar por factores técnico-administrativos, racionales o de rechazo ideológico).
- Estados con mayor participación y votación.

Por lo anterior, no hay marco de comparación de la revocación con otro tipo de elecciones. Pero ¿se puede comparar con otras elecciones, por ejemplo, la elección presidencial de 2018, o la elección de diputados federales de 2021? Consideramos que si bien son elecciones y tienen que ver con votos, cada una de ellas tiene un propósito distinto y no necesariamente resultan comparables (encajarían como el perro-pepé citado por Sartori).

No obstante, aunque son elecciones distintas, nos pueden servir de guía de la fuerza del partido del presidente y como un referente de lo que pasó. En la elección presidencial de 2018 el candidato AMLO obtuvo 53.19% de los votos y la participación electoral fue de 63.42% (Cálculos Distritales INE 2018). En esa elección se presentaron cuatro candidatos (AMLO, Ricardo Anaya, José Antonio Meade y Jaime Rodríguez Calderón). Es decir, no es lo mismo una elección en la que hay contendientes que una elección en la que sólo se evalúa a una persona (revocación de mandato).

Por otra parte, en la elección de diputados federales de 2021 estuvieron en disputa 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional. El objetivo es distinto a la elección presidencial y, desde luego, a la revocación de mandato. En la elección de junio de 2021 estuvieron en competencia diez

partidos y algunos independientes. En aquella elección Morena fue el partido que recibió más votos, con 34.09%, es decir, quedó en primer lugar. No obstante, los jugadores no son comparables con candidatos presidenciales y, por lo tanto, tampoco comparables con la revocación de mandato.

Para nosotros sería un error metodológico comparar los millones de votos recibidos en cada ejercicio; por ejemplo, en 2018 AMLO recibió 30'113,483 millones de votos. En 2021 Morena recibió 16'759,917 millones de votos, mientras que la revocación obtuvo 15'159,323 millones de votos. Insistimos en que son elecciones con objetivos diferentes. En dado caso, lo que sí podemos hacer es organizar los datos, pero advertimos que se obtienen resultados dispares.

*Cuadro 1. Resultados de diferentes elecciones 2018–2022*

| <b>Tipo de elección</b>                        | <b>Posición final</b> | <b>% de votos</b> | <b>Millones de votos recibidos</b> |
|------------------------------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------------------|
| Presidencial en 2018                           | 1er lugar             | 53.19%            | 30'113,483                         |
| Diputados federales en 2021                    | 1er lugar             | 34.09%            | 16'759,917                         |
| Revocación de mandato 2022                     | 1er lugar             | 91.86%            | 15'159,323                         |
| Consulta para perseguir los delitos del pasado | No comparable         | 97% Sí            | 6'623,208                          |
|                                                |                       | 1.54% No          |                                    |

*Fuente:* elaboración con base en los Cómputos Distritales INE 2018, 2021, 2022.

Sería muy simplista decir que los votos recibidos en la revocación representan solamente 50.34% de los votos que recibió AMLO en la elección presidencial, lo cual se podría interpretar como una gran pérdida de uno de cada dos electores. No obstante, si usamos ese mismo criterio, pero con la elección de diputados de 2021, el resultado sería muy diferente, porque la votación de la revocación representaría 90.44% de lo que obtuvo Morena en junio, es decir, 9 de cada 10 votos. En contraste, si se compara con la consulta para perseguir los delitos del pasado, la revocación obtuvo 43.69% más votos.

Con base en lo anterior, más de 15 millones de votos de apoyo eventualmente son una buena base de electores para el partido del presidente. Lo es porque para partidos nuevos superar la barrera de los tres millones de votos para

mantener su registro no es algo sencillo de lograr, y Morena ha demostrado ser capaz no sólo de mantener el registro sino de ir sumando una base fiel de votantes en sus primeros años.

Por todo ello sostenemos que los resultados de la revocación serán comparables cuando se realice otro ejercicio de este tipo, en tanto, los datos del cuadro solamente representan un referente con dificultades metodológicas de comparación.

### **Reflexión final**

La democracia mexicana cuenta con un recurso constitucional que permite evaluar el rendimiento del gobierno en turno, la revocación de mandato. La LFRM fue aprobada por unanimidad de todos los partidos con 491 de 500 diputados, lo que implicó un respaldo constitucional de 98.2% de casi todos los legisladores, aunque, por lo general, hay divergencias ideológicas aun votando a favor. Ya en otro momento, en el primer ejercicio de revocación, todos los partidos de oposición asumieron una postura de desacreditación de la consulta, ya que consideraban que sólo era para medir la popularidad de presidente.

La consulta fue promovida por el gobierno de AMLO, quien estaba muy seguro de que recibiría un gran apoyo. En ese sentido, para el presidente no estaba en juego su cargo, sino la capacidad de movilización electoral. Nuevamente, sin un marco de referencia para comparar (o sea, otro ejercicio de revocación), no tenemos cómo determinar si hubo mucha o poca capacidad de movilización, aunque en algunos estados su capacidad de atracción de votos fue baja, como en Aguascalientes, Durango, Guanajuato y Nuevo León, datos que requieren mayor análisis desagregado. Otro pendiente de examinar es el debate en torno al argumento utilizado por Morena, que era un ejercicio de ratificación de mandato (argumento utilizado a favor del presidente) y no propiamente de revocación (en donde está en peligro el cargo).

¿Quién gana y quién pierde en este ejercicio? Si se trata de medir fuerzas, el ejercicio de revocación tuvo una baja participación electoral de 17.77%, pero de esa atracción el presidente consiguió un rotundo apoyo de 91.86%. Si se comparara con la consulta de los delitos del pasado, la cual recibió una participación de 7.11%, la revocación tuvo mayor empuje, pero son dos consultas con distintos objetivos no comparables.

Ganó el INE porque demostró que es capaz de realizar ejercicios democráticos incluso con políticas de austeridad. Perdió la oposición al no saber aprovechar la primera oportunidad de quitar del cargo al presidente; perdió la oposición al establecer que la consulta era un fraude y una farsa, con lo que indirectamente afectaron la credibilidad del INE.

¿Cómo incentivar una mayor participación? Ese es un asunto que debemos reflexionar, es decir, se requiere establecer mayores campañas de difusión y promoción de estos ejercicios. El INE hizo su parte con una serie de foros académicos para promover el ejercicio. También sería importante que se asegure mayor presupuesto a esta institución a la mitad del sexenio para realizar otra petición de este tipo y que cuente con los recursos suficientes para llevarlo a cabo. Es necesario evitar el ambiente de confrontación entre el INE y el gobierno federal, es decir, debemos recordar que este instituto es el árbitro en nuestro sistema democrático, y es preferible un ambiente que promueva y preserve la gobernabilidad.

## Referencias

- Bolaños Sánchez, Ángel y Hernández, García, Sandra (2022, 16 de marzo). “Dan licencia a siete diputados de Morena para promover la consulta sobre la revocación”. *La Jornada*. Disponible en <https://bit.ly/3xYvDBG>
- Boletín 2697. “Aprueban diputados reformas constitucionales en materia de consulta popular y revocación de mandato”. Cámara de Diputados 2019. Disponible en <https://bit.ly/37LqRwT>

Boletín 0026. “La Cámara de Diputados aprobó, en lo general, la minuta que expide la Ley Federal de Revocación de Mandato”. Cámara de Diputados 2021. Disponible en <https://bit.ly/3soxYZc>

Boletín 1279. “Aprueba Cámara de Diputados reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato”. Cámara de Diputados 2019. Disponible en <https://bit.ly/2u7CFBR>

Central Electoral. INE-a ¿Sabías que la Revocación de Mandato ya cuenta con las firmas de apoyo requeridas por la ley para que se lleve a cabo el 10 de abril? Disponible en <https://bit.ly/3EUIG8O>

Central Electoral, INE-b. Recuperado de <https://bit.ly/3vU5vFD>

Cómputos Distritales INE 2018. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

Cómputos de la Revocación de Mandato 2022, INE. Disponible en <https://computosrm2022.ine.mx/votos-distrito/grafica>

El Financiero Nacional (2022, 17 de febrero). “INE advierte: No instalará más casillas para consulta de revocación, aunque le den más dinero”. *El Financiero*. Disponible en <https://bit.ly/3xWTWQn>

El Financiero Nacional (2022, 28 de marzo). “Ricardo Anaya llama a no votar en consulta de revocación de mandato: Es un fraude cantado”. *El Financiero*. Disponible en <https://bit.ly/3vTIgvo>

El País México (2021, 20 de diciembre). “Recolectar firmas contra reloj para la revocación de mandato de López Obrador”. *El País*. Disponible en <https://bit.ly/371ucre>

El Universal Nación, 2021, 30 de diciembre). “Gobierno de AMLO condiciona más recursos al INE para revocación de mandato si aplica austeridad”. *El Universal*. Recuperado de <https://bit.ly/3MwRiVA>

Forbes Política (2021, 7 de diciembre). “INEimpugna ante la SCJN recorte de casi 5,000 mdp a presupuesto de 2022”. *Forbes México*. Disponible

- en <https://bit.ly/3so3vKB>
- Gaceta Parlamentaria, 5389–VII. Cámara de diputados. Disponible en <https://bit.ly/3MDQ8ry>
- Gaceta Parlamentaria, 5862–III. Cámara de diputados. Disponible en <https://bit.ly/3OJzokn>
- Gaceta Parlamentaria Senado de la República (LXI/3SPR–17/36091). Disponible en <https://bit.ly/3OFHNoE>
- Gaceta del Senado LXV/1PPO–1/120118. Senado de la República. Disponible en <https://bit.ly/3uj8cAm>
- García Campos, Alan (2005). “La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico”. *Quid Iuris*, 1 (1), 25–40.
- González, Sergio (2022, 14 de marzo). “Revocación de mandato: un ejercicio comparado”. *México Social. La cuestión social en México*. Disponible en <https://bit.ly/3OTrLai>
- Ley General de Partidos Políticos. Cámara de Diputados. Disponible en <https://bit.ly/36ZBATW>
- Limón Magaña, Walter Yared (2017). “Implementación de la revocación de mandato en México y legitimidad democrática”. *Justicia Electoral*, 20 (1), 95–127.
- Moreno, Alejandro (2022, 7 de enero). “La popularidad presidencial a tres años”. *El Financiero*. Disponible en <https://bit.ly/3krwRNG>
- Pérez, Maritza (2021, 15 de octubre). “Va por México impugna ante la SCJN pregunta de revocación”. *El Economista*. Disponible en <https://bit.ly/3ukIKuq>
- Plataforma Digital. “Senado aprueba Ley Federal de Revocación de Mandato por 101 votos a favor y dos en contra”. Senado de la República. Disponible en <https://bit.ly/3LsMH6Q>
- Ramos, Leopoldo (2022, 26 de marzo). “Pide gobernador priista de

Coahuila no participar en consulta de revocación”. *La Jornada*. Disponible en <https://bit.ly/3OL7jsU>

Redacción (2021, 5 de noviembre). “¿Cuánto dinero solicita el INE para organizar consulta de revocación de mandato? Esto dice Lorenzo Córdova”. *El Financiero*. Disponible en <https://bit.ly/3knBM2m>

Redacción (2022, 17 de marzo). “Senado aprueba ‘decretazo’; funcionarios podrán promover consulta de revocación”. *El Financiero*. Disponible en <https://bit.ly/3bMs9Jl>

Sartori, Giovanni (1994). “Comparación y método comparativo”, en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (Coords.). *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29–49). Madrid: Alianza.

Serrano Rodríguez, Azucena (2015). “La participación ciudadana en México”. *Estudios Políticos*, 34, 93–116.

Xantomila, Jessica (2022, 15 de abril). “PRD presenta un segundo recurso contra la consulta de revocación”. *La Jornada*. Disponible en <https://bit.ly/3vpQ2oO>

## Democracia y derechos políticos en las sentencias del TEPJF

Azul A. Aguiar Aguiar  
azulaguiar@iteso.mx

ITESO

ORCID: 0000-0002-6329-577X

Aguiar, A. (2022). Democracia y derechos políticos en las sentencias del TEPJF. *Análisis Plural*, (2).



Con la alternancia política del año 2000 en México, muchas de las instituciones creadas a lo largo de los años noventa del siglo XX comenzaron a cobrar vida activa. Entre ellas se encuentra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), una institución que, con sus sentencias, ha trastocado la vida democrática del país. En el libro *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral*<sup>1</sup> se da cuenta de cómo las decisiones judiciales preservan y modifican las reglas del juego del democrático. Se muestra a las y los magistrados electorales en acción.

Paridad de género, fiscalización, justicia abierta, candidaturas independientes, derechos político-electorales de mujeres indígenas, justicia electoral digital,

<sup>1</sup> Acosta-Vázquez, M. P., Álvarez-Martínez, J., Ávila-Ortiz, R., Bustillo-Marín, R., Castellanos-Madrado, J. F., Castillo-González, L., Coello-Garcés, C., Fuentes-Barrera, F. A., Hernández-Zapata, C. E., Herrera-García, A., Jarquín-Orozco, W. M., Lozano-Díez, A., Maitret-Hernández, A. I., de la Mata-Pizaña, F., Rodríguez-Mondragón, R., Silva-Adaya, J. C., Silva-Rojas, M. G., Soto-Fregoso, M. A., Tenorio-Cueto, G. A., & Vargas-Valdez, J. L. (2021). *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

nulidades electorales, procedimiento especial sancionador, libertad de expresión y pluralismo jurídico son algunos de los temas discutidos en el libro y sobre los que el público lector juzgará el rol que ha jugado el TEPJF en definir derechos y en preservar la democracia.

Comencemos por preguntarnos por qué leer este libro. Los 16 capítulos que lo integran son un ejercicio relevante de justicia abierta, pues las magistraturas y sus ponencias, así como académicas y académicos invitados se embarcan en la tarea de acercar las sentencias —dictadas por el máximo tribunal en materia electoral— a la ciudadanía en un lenguaje que permite entender la resolución tomada y el derecho disputado, sin necesidad de enfrentar los tecnicismos clásicos del expediente judicial.<sup>2</sup>

La obra recupera sentencias paradigmáticas en materia electoral, esto es, sentencias que han generado nuevos criterios para la protección del ejercicio pleno de derechos político-electorales desde la función judicial. Como ejemplo presento al público lector algunas en cuyos temas el tribunal ha avanzado una línea jurisprudencial importante. Para garantizar el ejercicio efectivo de derechos, pensemos en el caso discutido en el capítulo “Candidaturas Independientes”. Partamos de que la legislación nacional y local han hecho que el derecho de la ciudadanía a participar en la competencia política por un cargo sin el respaldo de un partido político sea un viacrucis. O, dicho en otras palabras, por el tipo de legislación aprobada en algunos estados podemos afirmar que los partidos políticos no quieren competencia. Por ejemplo, en algunos estados el legislador decidió que aquella persona que quiera participar con una candidatura independiente tiene que recabar el 20% de firmas de las personas inscritas en la lista nominal, una proporción tan alta que requiere de un esfuerzo titánico para alcanzarla. En otros estados el legislador decidió asignar un solo lugar para la recolección de firmas, lo que impide que la población en sectores

---

<sup>2</sup> El libro puede consultarse de manera gratuita desde el siguiente enlace: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Sentencias%20fundacionales-Digital.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Sentencias%20fundacionales-Digital.pdf)

alejados pueda sumarse en apoyo a una candidatura independiente (a menos que se desplace). La interpretación extensiva del TEPJF en casos de candidaturas independientes muestra cómo puede acercarse la política a los ciudadanos; pero, sobre todo, cómo garantizar el derecho a ser votado cuando los partidos políticos en el legislativo han sido omisos en legislar o han producido leyes que obstaculizan el goce del derecho a participar por la vía independiente.

En otro de los capítulos se analiza la línea jurisprudencial creada en el TEPJF en materia de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas. ¿Se puede limitar el sufragio universal en una comunidad indígena? En el capítulo “Sistemas Normativos Internos” se da cuenta de cómo las y los magistrados recurren a argumentos de interculturalidad y respeto a la autodeterminación de los pueblos para decidir, por ejemplo, sobre los límites del sufragio universal en ciertos pueblos y comunidades indígenas, poniendo en relación la garantía de los preceptos mínimos de democracia procedimental y el reconocimiento de sistemas normativos indígenas.

Otro tema relevante que se recupera en el libro —y en el que el TEPJF ha abierto camino— es el de los derechos político–electorales de las mujeres y el establecimiento de reglas para erradicar la violencia política por razón de género. Las reglas de paridad aprobadas en la legislación federal han buscado ser evadidas de diversas maneras por los partidos políticos: desde poner a mujeres como candidatas en distritos en los que el partido no tiene posibilidad de ganar, hasta construir listas de representación proporcional en las que colocaban a mujeres en los últimos lugares, haciendo imposible que pudieran acceder por esa vía a un cargo. La denominada *regla de la alternancia* en las listas de representación proporcional y el mismo género para titularidades y suplencias en diputaciones y senadurías es un ejemplo de cómo el TEPJF ha obligado a los partidos políticos a avanzar y respetar la paridad en la asignación de candidaturas.

La creación, uso y efectos del *procedimiento especial sancionador* es analizado para dar cuenta de cómo se pone en riesgo la integridad de las elecciones cuando la normativa existente no alcanza y no es inmediata para sancionar conductas ilegales de los partidos políticos. Este procedimiento tiene su origen en una sentencia del TEPJF para sancionar violaciones a la legislación electoral “referente al uso de los medios de comunicación (radio y televisión fundamentalmente) y a los actos anticipados de campaña” (Acosta-Vázquez et al., 2021, p. 312). El procedimiento especial sancionador es una creación del TEPJF para garantizar la equidad en la contienda cuando los partidos políticos incurrir en actos anticipados de campaña o cuando la propaganda violenta la ley, por ejemplo, denigrando o calumniando a candidatas y candidatos opositores. A diferencia de otros este es un procedimiento abreviado y la sanción se ejecuta inmediatamente (como al dejar de publicar un spot que calumnia y denigra a cierta candidata o candidato, para asegurar así la integridad de las elecciones).

Estas y otras sentencias fundacionales del TEPJF han sido la piedra angular sobre la cual el poder legislativo ha construido la nueva legislación electoral que garantice la equidad en los procesos electorales y la participación libre de la ciudadanía en estos. El libro recupera cómo, en varios casos, las magistraturas electorales han tomado su rol de vigilantes y garantes de la democracia electoral en México. Los análisis de las sentencias paradigmáticas muestran de qué manera lo han hecho.

## Revocación de mandato en México. ¿Movilización partidista o ejercicio de participación ciudadana?

Laura Aritmética Jaime Oliver  
laura.jaime@academicos.udg.mx  
Universidad de Guadalajara  
ORCID: 0000-0002-7193-6477

Aritmética, L. (2022). Revocación de mandato en México. ¿Movilización partidista o ejercicio de participación ciudadana?. *Análisis Plural*, (2).



### RESUMEN:

Este ensayo emprende una crítica de la implementación de la revocación de mandato desde la óptica de su significado para la participación política de las personas. Su argumento abunda en que, más allá de la teoría, es en la práctica donde este mecanismo “directo” se alejó de su sentido democrático originario para encubrir un proceso de legitimación del gobierno en turno e impulsar la movilización de electores por parte del partido hoy en el poder.

### ABSTRACT:

In this essay I make a critique related to the implementation of the Mexico's Revocation of Presidential Mandate from the perspective of its meaning for political participation of people. My argument abounds in that, beyond theory, it is in practice where this "direct" mechanism moved away from its original democratic sense in order to cover up a process of legitimization of current Mexican Government and promote mobilization of voters by current main party.

**Palabras clave:**

revocación de mandato, participación ciudadana, democracia, elecciones, AMLO.

**Keywords:**

Mexico's Revocation of Presidential Mandate, citizen participation, democracy, elections, AMLO.

**Introducción**

La experiencia de la revocación de mandato realizada el 10 de abril del 2022 ofrece elementos para evaluar parcialmente el papel de la participación ciudadana institucional en la democracia mexicana. La legislación de este mecanismo de democracia directa (MDD) fue una propuesta del actual presidente de México, quien a su vez fue el funcionario presentado para revocar en la consulta. La lógica o el espíritu originario del mecanismo de revocación de mandato es consultar a la ciudadanía sobre la pertinencia de que una autoridad política llegada por medio de una elección popular sea removida, en caso de no cumplir con sus promesas, un mal manejo del cargo o, en general, ante la pérdida de confianza. En México la revocación de mandato fue fomentada por el presidente, operada y activada por la militancia del partido político Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y presentada como una ratificación de la administración del presidente en lugar de una remoción.

Este trabajo se pregunta: ¿Qué implicaciones tuvo la revocación de mandato para la participación institucional en el marco de una democracia representativa? y ¿Qué resultados políticos produjo? La revocación de mandato no incrementó las potencialidades de la ciudadanía para influir en la esfera política. Por el contrario, la experiencia implicó la instrumentalización del MDD por parte de la elite política para demostrar e incrementar

la legitimidad del presidente Andrés Manuel López Obrador, su capacidad de movilización, así como fomentar cambios institucionales favorecedores a sus intereses partidistas. A la par, el ejercicio produjo confusión a los y las ciudadanas sobre el verdadero funcionamiento de la revocación de mandato, alejándolo del sentido democrático originario. Esta primera experiencia de revocación fue una muestra de movilización partidista y no de incremento de la participación ciudadana.

### **La revocación de mandato, un ejercicio de participación ciudadana**

La inclusión es parte sustancial del entendimiento contemporáneo de la democracia. Para Mark Warren (2005) la norma básica de la democracia es “la inclusión que otorga poder a aquellos afectados por acciones y decisiones colectivas” (p. 115). La inclusión debe asumir que la ciudadanía está compuesta por una gran diversidad de personas y esto sólo es posible en un modelo de democracia consensual que contenga a la mayoría; este modelo está caracterizado por “la inclusión, el pacto y el compromiso” (Lijphart, 2000, p. 14). La inclusión política puede incrementarse por medio de la participación ciudadana. Teóricos de la democracia minimalista como Josep Schumpeter (1971) expresan un pesimismo especial respecto de la participación ciudadana porque consideran que las personas son manipuladas por los grupos interesados, se guían por sus prejuicios irracionales y siempre cuentan con información adulterada. En un sentido normativo, la participación ciudadana es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros en una movilización (Sartori, 2006).

A pesar del pesimismo alrededor de las posibilidades de la participación, se requiere de ella para mejorar las capacidades de la ciudadanía en la toma de decisiones. La participación tiene un papel educativo que, a través del entrenamiento social, puede incrementar las actitudes y cualidades psicológicas para mejorar la democracia (Pateman, 1970).

La forma en que la democracia representativa ha incluido en los procesos políticos la participación es a través de MDDs. Los MDDs son “un proceso institucionalizado y reconocido públicamente por el cual los ciudadanos de una región o un país registran su elección u opinión sobre cuestiones específicas mediante una votación con sufragio universal, directo y secreto” (Altman, 2022, p. 23). Los MDDs se han clasificado dependiendo de su diseño institucional y de su instrumentalización. La categoría en la que coinciden varios estudiosos y estudiosas de los MDDs es la *top-down* (de arriba a abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) (Zovatto, 2015; Serdült, y Welp, 2012, Altman, 2011; Schneider y Welp, 2011). Los MDDs *top-down* son activados por autoridades o partidos políticos en el poder o en la oposición. En cambio, los MDDs *bottom-up* son iniciados por ciudadanos y ciudadanas o por la sociedad civil. Los mecanismos activados desde arriba tienden a favorecer la postura de los gobernantes o a censurar algunas de sus medidas (Altman, 2015). La activación desde abajo es relevante porque entre más poder tengan los y las ciudadanas en la definición de los mecanismos, mayor será la institucionalización de su incidencia en la toma de decisiones públicas. Por su parte, los mecanismos activados desde arriba tendrán alcances consultivos y limitados (Schneider y Welp, 2011). En la práctica se ha encontrado que los MDDs han sido usados para concentrar el poder político, servir como una estrategia partisana y en contadas ocasiones para empoderar a la ciudadanía y la sociedad civil (Serdült y Welp, 2012). Además, en América Latina los resultados de los usos de los MDDs han sido una combinación entre intentos de manipulación neopopulista y posiciones conservadoras o tradicionalistas (Zovatto, 2015). En términos normativos, la activación por parte de los y las ciudadanas y la sociedad civil produce efectos más democráticos, y en términos prácticos materializan que este sector de la población se convierta en jugador con veto.<sup>1</sup>

La revocación de mandato es una institución de democracia directa en don-

<sup>1</sup> Jugador con veto es un concepto aplicado por George Tsebellis (2006) para describir a esas personas o grupos que son necesarios para hacer un cambio en el *statu quo*.

de todos los y las ciudadanas con derecho a voto participan (Schneider y Welp, 2011), “una vez satisfechos los requisitos correspondientes, sometan a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza su plazo para el cual fue designado” (García, 2005, p. 26). La revocación de mandato no apela a una responsabilidad jurídica como producto de la vulneración de una disposición legal, por el contrario, deriva en una valoración del desempeño del o la funcionaria en su cargo público; en otras palabras, se sustenta en una responsabilidad política (Limón, 2016). En términos de expresión pública, la revocación de mandato expone la insatisfacción y desaprobación de los y las ciudadanas al desempeño de una persona en función pública o en contra de una política pública en concreto. Para Annunziata (2017) este mecanismo es una forma de participación negativa, menos propositiva que otras formas de participación.

Entre los argumentos a favor de la utilización de la revocación de mandato se encuentran empoderar a la ciudadanía para remover a representantes que no cumplen con su papel satisfactoriamente, otorga una oportunidad de remover a los representantes antes de que terminen sus periodos institucionales y posibilita que los representantes tengan que enfrentar un estándar mínimo de comportamiento esperado (Coleman, 2011, p. 7). Sin embargo, la revocación de mandato también puede promover expectativas anticipadas de campaña, usarse como un mecanismo de apoyo plebiscitario, e incluso como un mecanismo de refrendo del mandatario que se expone a la revocación de mandato (Eberhardt, 2017).

### **Antecedentes de la revocación de mandato en México**

La legislación que incorpora la revocación de mandato en México fue tardía con respecto a la tendencia latinoamericana. En América Latina la regulación de la revocación ocurre a comienzos de los años noventa (Colombia en 1991, Perú en 1993) y tiene su mayor auge de integración en los marcos constitucionales a finales de la misma década (Ecuador en 1998 y Venezuela en 1999). En

México, desde 2009, en el plano federal se habían presentado iniciativas para legislar en materia de revocación de mandato. En total se habían presentado seis intentos anteriores, cinco de estos fueron iniciativas de legisladores del Partido del Trabajo (PT), partido reconocidamente de izquierda y aliado del partido Morena, que encabeza el presidente de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Tres de esas iniciativas fueron presentadas por el legislador Jaime Fernando Cárdenas Gracia, quien años después fue nombrado por el presidente como director del Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado. Las primeras iniciativas se justificaron bajo el supuesto de la soberanía popular y, algunas de ellas, como un mecanismo formal para retirar a los presidentes de su cargo público. En 2018, durante la campaña presidencial, AMLO propuso la legislación de la revocación de mandato, y ganada la presidencia la iniciativa fue presentada por la Cámara de Diputados en septiembre de 2018 y aprobada en octubre de 2019. En suma, la legislación sobre la revocación de mandato fue una consigna de los partidos de izquierda mientras fungían como oposición y consolidada durante su periodo en el poder político.

### **Diseño institucional**

En términos meramente formales, la inclusión de la revocación de mandato en la Constitución mexicana implicó la ampliación legal de derechos políticos para la ciudadanía. Además, por los requisitos y procesos expresados en la legislación, el mecanismo es fácilmente activado si se compara con otros diseños institucionales en México y en la región latinoamericana. El primer requisito por cumplir, como tal, el primer filtro, es la recolección de 3% de firmas a escala nacional de ciudadanos y ciudadanas registradas en la lista nominal de electores, repartidos en al menos 17 estados, cada uno con al menos 3% de la lista nominal. En términos ilustrativos son aproximadamente 3 millones de firmas. Si se compara por ejemplo con la organización de una consulta popular en el ámbito federal en México, que sólo pide 2% de firmas, la revocación es relativamente fácil de

iniciar en comparación con los riesgos que puede producir.<sup>2</sup> En otros países de América Latina el requisito de las firmas es más elevado. Venezuela pide 20% de las firmas, en Ecuador se pide 15% y en Bolivia 25%.

El siguiente requisito que constituye un filtro es la participación en las urnas para que el ejercicio sea vinculatorio. En México se exige que 40% de la ciudadanía vote, que serían un poco más de 37 millones de personas. Si se compara con la anterior elección de 2017–2018, en la que participó 64% de la población, la participación no es extremadamente complicada de lograr. Por otra parte, la obtención de firmas es facilitada con el uso de medios electrónicos, así como a través de formatos físicos para los 204 municipios del país con mayor marginación. Sin embargo, el diseño institucional formal no garantiza en su totalidad que su activación tenga los objetivos esperados o responda al espíritu original del uso de la revocación de mandato. En mayor medida, las prácticas no formales pueden tener un peso superior en los resultados que se arrojen.

### **Proceso de activación**

El uso y los resultados de un MDD dependen ampliamente de las fuerzas y debilidades del sistema político (Zovatto, 2015) y de la distribución del poder político en distintos jugadores con veto (Welp y Ruta-Lovell, 2017), de esta forma se pueden predecir los resultados democráticos. En el caso de México, a pesar de cumplir con la activación formal del MDDs, es decir, de ser iniciada con firmas de la ciudadanía, la influencia informal del presidente y de los partidos aliados transforma al ejercicio como una activación desde arriba. La operación siguió en su mayoría los requisitos legales, aunque fue operada por mecanismos que excedían los supuestos normativos esperados. La influencia, incluso la presión del presidente para su organización es un

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, un riesgo es la inestabilidad política en caso de que el presidente sea revocado, escenario que es comparablemente más riesgoso que cualquiera producido por la consulta popular.

claro ejemplo de *constitucional hardball* (juego constitucional duro), en el que las instituciones, leyes y procedimientos son usados fuera de los límites de los entendimientos pre-constitucionales (Tushnet, 2004). La revocación de mandato debería ser iniciada y motivada por la apreciación negativa de los y las ciudadanas sobre el presidente, debido a que es un mecanismo de remoción del cargo público. Sin embargo, la activación del mecanismo fue impulsada por el presidente mismo para ratificar su mandato, tergiversando el sentido original de la revocación, remover a funcionarios y funcionarias con un desempeño bajo o alejado de las expectativas de la ciudadanía. Además, AMLO jugó duro al moldear y presionar la organización de la revocación y así lograr un escenario más favorecedor para él y su partido político.<sup>3</sup>

Desde 2020 el presidente López Obrador insistió en adelantar la revocación de mandato para que fuera realizada en las elecciones intermedias (Forbes Staff, 14 de abril de 2020), que, de haberse realizado en ese momento hubiera influenciado los procesos electorales a favor de las candidaturas de su partido, desequilibrando la competencia en igualdad de condiciones. La presión de AMLO fue tan insidiosa que propuso la realización de una encuesta en lugar de la organización formal de la revocación, para así resarcir la consulta a la ciudadanía sobre su permanencia (Marcial, 21 de diciembre de 2021). Además, AMLO presionó a la institución organizadora, el Instituto Nacional Electoral (INE) para la realización de la revocación, sin otorgarle desde el ejecutivo el recurso necesario para su organización. De los 3,800 millones que eran necesarios para la operación, desde la Secretaría de Hacienda sólo se asignaron 1,503 millones (Redacción Infobae, 2 de enero de 2022). En suma, el presidente actuó en un juego duro, sobrepasando los límites institucionales, incluso proponiendo estrategias informales para la realización de la revocación de mandato.

---

<sup>3</sup> Muestra de ello es que los legisladores realizaron cambios regulatorios para poder emitir opiniones sobre la revocación de mandato cuando originariamente estaba prohibido.

## ¿Movilización o participación?

Los y las ciudadanas que participaron tanto en la recolección de firmas, así como en la votación, fueron movilizadas por el partido Morena y sus aliados. La movilización implica la preexistencia de una estructura que organiza de manera coordinada ciertas acciones en orientación a un interés en particular, lo que podría cuestionar si realmente puede ser valorada como una forma de participación ciudadana novedosa o diferente a la simple movilización electoral dirigida por los partidos políticos.

En total 22,219 personas se registraron como promoventes en la recolección de firmas, éstas a su vez registraron a otros 61,957 auxiliares en la realización de la misma actividad. La asociación que se encargó de la operación formalmente y frente al INE fue *Que siga la democracia*, presidida por Gabriela Jiménez Godoy. La presidenta de la asociación fue candidata a diputada federal por el distrito 3 de Azcapotzalco por la alianza PT, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Morena. Dos puntos son relevantes para evidenciar el mensaje transmitido en el proceso de recolección de firmas y los y las actrices de la movilización. La asociación postulaba que la revocación era “una oportunidad para calificar y sostener la decisión de manera continua sobre quién nos representa” (Que siga la democracia AC, SF). El mensaje sobre la continuidad se acerca en sentido más a una ratificación de mandato que a una revocación.

Por otra parte, la trayectoria política de la presidenta de la asociación que promovía la revocación es evidencia del vínculo entre quienes iniciaron la activación del MDD y los partidos políticos aliados del presidente, pues ella, al haber sido candidata demuestra que sus intereses están unidos a los intereses de los partidos políticos por los cuales se registró. A esto se une la movilización de recursos económicos el día de la elección. Morena registró movimientos monetarios de 44 millones de pesos el día de la revocación (Divany, 16 de mayo de 2022), lo que hace sospechar que fueron invertidos en la movilización de

votantes. Asimismo, la injerencia activa de gobernadores, jefa de Gobierno de la Ciudad de México y el dirigente nacional de Morena<sup>4</sup> durante el proceso de la revocación, también es una muestra de la influencia desde arriba de la instrumentalización del ejercicio.

El porcentaje de firmas alcanzado por estado, por su parte, también demuestra que el partido Morena fue el aparato movilizador, pues los cinco estados que más recabaron firmas (Tabasco, Ciudad de México, Chiapas, Campeche y Michoacán) son gobernados por el partido oficialista. En general, se puede suponer que las 11'141,953 firmas presentadas por la asociación ante el INE (válidas sólo 3'451,843), fueron obtenidas por la intervención de la militancia y funcionarios y funcionarias pertenecientes al partido del presidente.

El día de la votación de la revocación de mandato participaron solamente 17.77% de la ciudadanía, insuficiente para que el ejercicio fuera considerado vinculatorio. Sin embargo, la muestra de aprobación fue contundente, 91.86% de los y las participantes opinaron que el presidente debería seguir en el cargo. Los resultados por estados muestran una vez más que los y las ciudadanas fueron movilizadas, pues los estados con más porcentaje de votación coinciden nuevamente con estados gobernados por Morena (Tabasco 35.9%, Chiapas 33.8%, Campeche 27.8% y Veracruz 26.9%).

La activación de la revocación de mandato no solamente fue un juego duro que llevó a las instituciones, leyes y procedimientos a los márgenes de los entendimientos y sentidos democráticos del MDD, también fue un ejercicio organizado por actores partidistas que movilizaron a una porción destacable de la ciudadanía, produciendo dudas sobre si realmente fue un ejercicio pleno de participación ciudadana o un acto de demostración pública del grado de militancia y voto duro.

---

<sup>4</sup> Quien fue multado por la indebida promoción de la revocación de mandato, asimismo, el partido fue sancionado (Redacción Infobae, 13 de mayo de 2022).

---

**Conclusión: Implicaciones participativas y políticas de la revocación de mandato**

Las implicaciones de la revocación de mandato trascienden los niveles de participación. Como acto de movilización política y no de participación ciudadana los y las ciudadanas fueron instrumentalizados para intereses partidistas, produciendo una experiencia educativa tergiversada sobre el uso democrático y participativo de la revocación de mandato. Para Lupia y Matsusaka (2004) la ciudadanía es competente para decidir sobre temas públicos a través de MDDs si reciben los consejos pertinentes; si los consejeros dan la mejor información sin detalles, los y las ciudadanas serán capaces de tomar las mejores decisiones. En el caso de la revocación de mandato en México los y las consejeras de la ciudadanía fueron actores partidistas que, haciendo uso de la estructura del partido y de la legitimidad del presidente, manipularon el sentido de la función de la revocación de mandato. Medios de comunicación evidenciaron la movilización antes y durante la jornada de votación de la consulta. En Oaxaca, militantes de Morena transitaban por las calles compartiendo papeletas con el lema “Que siga AMLO”, entre otros discursos destacaron los programas sociales para convencer a la ciudadanía (Marcial y Manetto, 8 de abril de 2022). El día del ejercicio de revocación de mandato el dirigente nacional del partido Morena, Mario Delgado, mostró una camioneta para movilizar a las personas que lo necesitaran para ir a las casillas (Monroy, 10 de abril de 2022).

En términos democráticos, la revocación de mandato no amplió la posibilidad de elección de los y las ciudadanas, pues no las incluyó como agentes autónomas; tampoco incluyó nuevos participantes, pues es posible que la mayoría de quienes participaron en la recolección de firmas y en la votación ya fueran parte de la estructura del partido. Además, en el ejercicio no se promovieron canales de comunicación deliberativos para incrementar el diálogo entre los y las representantes y las y los representados, medio relevante para incrementar

la representación<sup>5</sup> y, en particular, mejorar la calidad democrática. Los debates promovidos por el INE estuvieron enfocados en destacar las dos posturas a favor y en contra de la revocación, promoviendo más la división que el análisis del desempeño del presidente.<sup>6</sup>

Si el ejercicio de revocación de mandato, como todo MDD, es una experiencia pedagógica (Pateman, 1970) los aprendizajes de la experiencia mexicana dictaron que los MDDs son formas de movilización política más que de participación ciudadana, capturadas por intereses partidistas que profundizan la polarización política más que generar dinámicas deliberativas dirigidas a un modelo consensual de democracia.

En el caso de los resultados políticos, la revocación de mandato fue una demostración pública de la legitimidad del presidente, quien de forma simbólica fue ratificado por el sector de la población participante. Entre otras cosas, esa legitimidad le da posibilidades de presentar al menos discursivamente cambios institucionales y constitucionales frente a la ciudadanía. La revocación de mandato permitió a AMLO iniciar una campaña en contra de la institución electoral organizadora. Para el presidente, la falta de participación de la ciudadanía se debió a la falta de capacidad del INE para informar sobre el mecanismo, incluso se debió a la falta de casillas instaladas el día de la votación.<sup>7</sup> El día 28 de abril, 18 días después del ejercicio de la revocación de mandato, AMLO envió al Congreso una iniciativa de reforma electoral en la que se plantea una reconfiguración total de la representación proporcional y una nueva organización interna del INE. A pesar de que la mayoría en el Congreso de la Unión no le favorece para llevar a cabo la reforma, AMLO puede usar su presentación como una forma de ataque discursivo en contra del Instituto.

---

<sup>5</sup>Tanto Nadia Urbinati (2000) como Iris Young (2002) considerarán que la representación se vuelve más democrática si se incrementan los espacios deliberativos.

<sup>6</sup>Para consultar los debates se puede acceder al canal de YouTube del INE: <https://bit.ly/3yxrLr9>

<sup>7</sup>El INE sólo instaló el 35% de las casillas debido al recorte de presupuesto.

Finalmente, la revocación de mandato funcionó como un termómetro de la militancia y el voto duro del partido Morena, del cual pueden presumir que cuentan con más de 15 millones de mexicanos y mexicanas. La estrategia electoral de la elección de 2022 y la elección de 2024 para la presidencia serán orientadas con la información arrojada por la movilización obtenida en la revocación. Además, la revocación de mandato fue un acto de propaganda política que extendió la campaña del presidente y de su partido en un periodo extraordinario. La revocación, más que un ejercicio de participación ciudadana que incrementa el poder de la ciudadanía como un jugador con veto, en México dio como resultado la manipulación de un MDD para lograr intereses partidistas.

## Referencias

- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. México: Siglo XXI.
- Altman, D. (2015). Democracia directa en el continente americano: ¿auto-legitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, XXII (2), 203–232.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511933950>
- Annunziata, R. (2017). Recall, political representation, and citizen participation: reflections based on the Latin American experience, en Ruth-Lovell, S. P., Welp, Y. y Whitehead, L. (Ed.), *Let the people rule? Direct democracy in the Twenty-First Century* (pp. 99–120).
- Campos Ferreira, J. J. (12 de abril de 2022). ¿Qué nos dicen las cifras de participación sobre la revocación de mandato? *Nexos*, <https://bit.ly/3G5xdp4>
- Coleman, C. (2011). Recall elections. *Standard Note*. Parliament and Constitution Centre.

- Divany, J. (16 de mayo de 2022). Morena gastó 43 mdp el día de la revocación de mandato. *El Sol de México*. <https://bit.ly/3wy54sf>
- Eberhardt, M. L. (2017). La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Colombia Internacional* (92), 105–133. doi: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04)
- Instituto Nacional Electoral (11 de abril de 2022). *Cómputos de la Revocación de Mandato 2022*. <https://bit.ly/3Pyy5vv>
- García Campos, A. (2005). La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico. *Quid iuris*, 1, 25–40.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Limón, W. (2016). La revocación del mandato en México. *Working Paper Series 51/2016*. <https://bit.ly/3LyNous>
- Marcial Pérez, D. (21 de diciembre de 2021). López Obrador abre la puerta a una consulta informal para la revocación de mandato. *El País*. <https://bit.ly/3wyqGyw>
- Marcial Pérez, D. y Manetto, F. (8 de abril de 2022). Fervor militante, acarreados e inercia electoral: la desigual campaña de la consulta por el revocatorio. *El País*. <https://bit.ly/3OBUIrJ>
- Monroy, J. (10 de abril del 2022). Revocación de mandato: Morena justifica acarreo por parte de Mario Delgado, debido a la lejanía de las casillas. *El Economista*. <https://bit.ly/3qvz9E9>
- Lupia, A. y Matsusaka, J. (2004). Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 14. 463–82. [10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730)
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Que siga la democracia, ac. (2022). *¿Qué hacemos?* <https://bit.ly/3wenamG>
- Sartori, G. (2006). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Alianza.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Revista de ciencias sociales*, 40, 21–39.
- Redacción Infobae (2 de enero de 2022). “A lo imposible, nadie está obligado”: Lorenzo Córdova lamentó el presupuesto asignado para la Revocación de Mandato. *Infobae*. <https://bit.ly/3G5ur38>
- Redacción infobae (13 de mayo del 2022). tepjf multó a Mario Delgado y Morena con miles de pesos por Revocación de Mandato. <https://bit.ly/3Ntlaju>
- Schumpeter, J. (1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Serdült, U. y Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1), 69–92.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tushnet, M. (2004). Constitutional Hardball. *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*. 555, 523–553.
- Urbinati, N. (2000). Representation as advocacy. A study of democratic deliberation. *Political Theory*, 28 (6), 758–786.
- Young, I. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Warren, M. E. (2005). La democracia contra la corrupción, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, xlvii (193), 109–140.
- Zovatto Garetto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Derecho electoral*. 20, 34–75.

## Las implicaciones de la reforma en materia de derechos humanos de 2011 en México y el principio “pro persona”

Sagrario Paredes Vargas

pare.sag@gmail.com

El Colegio de Jalisco

ORCID: 0000-0003-4306-7478

Paredes, S. (2022). Las implicaciones de la reforma en materia de derechos humanos de 2011 en México y el principio "pro persona". *Análisis Plural*, (2).



### RESUMEN:

Este ensayo trata acerca de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y los problemas que ha enfrentado la implementación del principio “pro persona”, así como la incorporación de la normativa internacional en materia de derechos humanos en las diferentes instituciones democráticas.

### Palabras clave:

principio “pro persona”, derechos humanos, reforma constitucional, normativa internacional, democracia.

### ABSTRACT:

This essay is about the amendment to the Mexican Constitution related to human rights and the complications linked to the implementation of “pro personae” principle, as well as the incorporation of international regulations on human rights in varied democratic institutions.

### Keywords:

“pro personae” principle, human rights, constitutional amendments in Mexico, international regulations, democracy.



A más de 10 años de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consolidar la cultura de derechos humanos en el Estado, se pueden observar los retos que las instituciones han de enfrentar a la hora de implementar e interpretar las modificaciones a la Constitución. Asimismo, dicha reforma impactó la manera en que se desarrollaban sus responsabilidades y en cómo estas eran comprendidas. Entre los cambios se encuentra el modo de realizar jurisprudencia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como la ampliación de los sujetos de derecho en el territorio.

Los derechos humanos son un tópico relevante en cualquier conversación cotidiana. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), publicada al final de la Segunda Guerra Mundial (1948), marcó un parteaguas para el desarrollo del debate público sobre estos derechos, pues, a partir de dicha acción, el concepto de los derechos humanos y su implementación a lo largo del mundo han implicado una evolución sobre cómo y qué se entiende por estos.

En este orden de ideas se debe puntualizar que los derechos humanos pueden entenderse no solo como expresiones múltiples de distintos fenómenos políticos-sociales, ya que no se trata exclusivamente de normas, sino de relaciones de poder entre actores (Estévez y Vázquez, 2015, p. 7). Son normas que se configuran simultáneamente en diversos ámbitos sociales y políticos: en la relación entre personas y Estados, entre empresas y el Estado, entre el Estado y empresas, entre iguales, entre organismos internacionales y Estado, entre organismos internacionales y personas, entre otras posibilidades.

Asimismo, los derechos humanos son subjetivos. Esto significa que son expectativas formadas en las personas, el *deber ser* (Vázquez y Serrano, 2011, p. 137). Por consecuencia de lo anterior, la concepción de los derechos humanos es sumamente heterogénea. Así, las personas configuran cómo desean que se

desarrolle su relación con el Estado, empresas y poderes fácticos con respecto del bienestar mínimo, la dignidad humana, en muchos otros aspectos de la vida en sociedad (Vázquez y Serrano, 2011, p. 137).

Ante la diversidad de expectativas resulta evidente la complejidad que se enfrenta a la hora de conceptualizar e implementar los derechos humanos. Esto los convierte en un fenómeno multidimensional (Estévez y Vázquez, 2015, p. 7). Es decir, para comprender cabalmente estos derechos y cómo se desarrollan en la sociedad —e, incluso, cómo implementarlos— es necesario reconocer los diversos ámbitos en que se desenvuelven: el campo jurídico, los movimientos sociales, la dinámica Estado-gobernados, las relaciones entre naciones, por consignar algunos.

El reconocimiento de este tipo de derechos repercute en la forma que estos interactúan dentro de cualquier institución (pública o privada), en las normas e, incluso, en los criterios bajo los que se esbozan políticas y programas gubernamentales. Con el mismo nivel de importancia afecta sobre la manera en que se materializan las ideas abstractas de estos derechos en acciones concretas. De lo anterior se deriva que cualquier atentando contra la dignidad humana se considera un acto de discriminación (González, 2015), de modo que dicho principio condiciona y pone límites en la interacción entre actores.

La inercia internacional en materia de derechos humanos atrajo al Estado mexicano a realizar modificaciones para incluir esta perspectiva dentro de su sistema político. De ahí que se gestaron acciones que contribuyeron a la adopción de dichos derechos dentro de su normativa. Estos reconfiguraron la dinámica de las instituciones e incluyeron un nuevo paradigma sobre su respeto, protección, garantía y satisfacción que, a su vez, incidió en las herramientas jurídicas (Carmona, 2013, pp. 39-40).

Un ejemplo de dichas herramientas es el principio “pro persona”, o “pro homine”, el cual tiene por esencia ofrecer a las personas la interpretación, por parte de una autoridad, de la normativa con mayor beneficio para ellas (Carmona,

2013, p. 46). Esto desata un problema normativo, pues siempre se debe apostar por el parámetro más favorable para la persona (Carmona, 2013, p. 46); si bien evita generar un parámetro constante, pues está sujeto a la interpretación casuística, es decir, las particularidades del caso.

A lo largo de los siguientes párrafos se desarrolla una serie de argumentos con el objetivo de discernir los elementos que nutren la complejidad que el principio “pro persona” representa dentro de un país como México. Con dicho propósito el presente artículo se ha segmentado en cuatro apartados. En el primero de ellos se aborda cómo se ha acogido la perspectiva de derechos humanos en el país, para, en un segundo apartado, abordar en qué consistió la reforma en materia de derechos humanos de 2011. En la tercera parte del documento se enlista un conjunto de retos que el Estado mexicano ha debido enfrentar por causa de la reforma. Y la cuarta parte desarrolla de manera puntual la repercusión del principio de “pro persona” en México.

### **La integración de la perspectiva de derechos humanos en México**

Desde el contexto internacional existe una tendencia a incorporar la perspectiva de los derechos humanos. No es de sorprender la inclusión del Estado mexicano en esta. La prueba más contundente de ello es la creación y consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en la década de los noventa, a la cual siguió su constitucionalización a través de una serie de reformas (Martínez, 2011, pp. 405-406).

Por una parte, la CNDH surgió como una reacción a las demandas sociales sobre los derechos humanos; y, por la otra, como respuesta a la preocupación interna del Estado ante la atención que el tema recobraba a nivel internacional (Martínez, 2011, p. 405). Bajo esta inercia, dentro de las identidades federales del país se replicó la acción emprendida en la federación mediante la creación de organismos locales equivalentes a la CNDH (Martínez, 2011, p. 406).

La creación de esta institución nacional y las locales en cada estado, ambas encargadas de promover y proteger estos derechos, puede considerarse el primer paso en el fortalecimiento de los derechos humanos dentro del país. Sin embargo, no ha sido el gobierno el único en contribuir a esta causa. Desde la sociedad civil organizada se han impulsado organismos especializados en la materia que también velan por el fortalecimiento de la cultura de derechos humanos en el país (Martínez, 2011, p. 406). Se puede decir, por lo tanto, que existe un interés general por el tema.

A pesar de los esfuerzos realizados para consolidar estos derechos, aún era necesario su reconocimiento legal dentro de la Carta Magna (Martínez, 2011, pp. 406-408), por lo cual, en 2011, se ejecutó una reforma en materia. Si bien antes de esta ya se habían realizado modificaciones a la normativa mexicana con el objetivo de favorecer la consolidación de los derechos humanos, las constantes reformas de las que ha sido objeto la Constitución misma provocaron deficiencias e imprecisiones al respecto (Martínez, 2011, p. 407).

La susodicha reforma dio pie a que se replanteara la manera en que se imparte justicia dentro del país, por lo cual la SCJN, al ser el ente responsable de defender el orden establecido por la Constitución, de mantener el equilibrio entre los distintos poderes y ámbitos de gobierno, y de solucionar los problemas importantes para la sociedad mexicana, tuvo que repensar cómo se emiten sentencias y se interpretan las normas de la Carta Magna. Esto se debió a que, con la reforma, se integró a nuestro sistema legal el sistema internacional de derecho como parámetro de validez del orden jurídico y se robustecieron los mecanismos para su garantía (Zaldívar, 2021, p. 11).

La adición al sistema legal mexicano trajo consigo nuevos principios bajo los cuales debe ser interpretada la normatividad como universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, etcétera (Carbonell, 2011, p. 64). Por lo tanto, la jurisprudencia dentro del país debe realizarse utilizando tales principios;

el texto ha de interpretarse desde ellos y, en consecuencia, el Estado está obligado a reconocer el sistema internacional de derecho dentro de su normatividad (Carbonell, 2011, p. 64). De manera particular, el principio “pro persona” cambió la manera de interpretar y aplicar los derechos humanos dentro del país con el fin de mejorar su cobertura. No obstante, ni la jurisprudencia ni la doctrina han logrado esclarecer cómo debe ser su aplicación (Córdova, 2020, p. 155).

### **La reforma mexicana de 2011 en materia de derechos humanos**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 significó un cambio profundo en la concepción de los derechos fundamentales para el Estado mexicano, pues aquello se tradujo en un gran cambio normativo, político y social que aportó la reforma (Carbonell y Salazar, 2011, p. 63). Para comprender la magnitud de los cambios derivados de la reforma, en el presente apartado se desglosan las modificaciones realizadas con esta, para, posteriormente, discernir las implicaciones prácticas en la vida institucional de México. Pero antes de ahondar en ello, es necesario establecer el contexto en que se llevó a cabo la reforma, pues la consolidación de los derechos humanos en México ha sido gradual.

Previo a la reforma de 2011 se cuenta como el antecedente la diferenciación entre *derechos fundamentales* y *derechos humanos*, que derivó de una reforma previa, en 2008, la cual se desarrolló dentro del sistema penal mexicano. Esta reforma representó un cambio crucial en el marco de la vocación garantista que la Constitución mantuvo desde su promulgación en 1917 (González, 2015, p. 147; Zepeda, 2008). Ello en virtud de que hizo visible la brecha entre los derechos fundamentales y los derechos humanos al momento de ser interpretados, y, por lo tanto, al momento de hacer jurisprudencia.

Lo anterior es evidente al observar las críticas contra la reforma al sistema penal mexicano de 2008, pues la más señalada es la referente a la contraposición entre

dos líneas ideológicas dentro del texto constitucional, que ha desatado múltiples discusiones entre los referentes de la materia (González, 2015, p 157; Zepeda, 2008, pp. 118-121); ya que, por una parte, se denota el rasgo garantista de la Carta Magna y, por otra parte, de modo simultáneo, con una tendencia a señalar excepciones, sobre todo en los delitos catalogados como graves (González, 2015, p. 157; Zepeda, 2008, p. 120).

Bajo este panorama se llevó a cabo la reforma de 2011 en materia de derechos humanos. Consistió, específicamente, en la modificación de 11 artículos, entre los que se encuentran los siguientes: 1°, 3°, 11°, 15°, 18°, 29°, 33°, 89°, 97°, 102° y 105° (Martínez, 2011, p. 408). Los puntos clave se centran en la ampliación del catálogo de derechos humanos al señalarse que todos los tratados internacionales en materia, firmados y ratificados por el Estado mexicano, gozan de rango constitucional (Zaldívar, 2021, p. 14).

Puntualmente, para este artículo, el análisis se centra en la reforma al artículo 1° constitucional. En aspectos de forma se anexaron tres párrafos; mientras que en cuestiones de fondo se agregó la perspectiva de derechos humanos (Carbonell, 2011, p. 64). De este modo, el Estado incrementa el número de responsabilidades frente a la población, así como el grueso de los sujetos a quienes reconoce dichas responsabilidades.

Además de adoptar el sistema internacional de derecho, la reforma implicó introducir el concepto “persona” en la Carta Magna, en lugar de los términos “individuo” y “hombre” (Martínez, 2011, p. 409). Esto en un esfuerzo por adecuar el texto constitucional a la perspectiva de género, pues, por una parte, se buscaba eliminar la invisibilización de las mujeres; y, por otra parte, se intentaba emplear una palabra semánticamente más precisa para referirse a los sujetos y *las sujetas* de derecho (Martínez, 2011, p. 409). Además, resulta relevante señalar que esta concepción de persona como sujeto de derecho se desprende como una iuspositivista del derecho mismo, por lo cual toda

persona se debe reconocer como merecedora de derechos. En este sentido, al generar jurisprudencia se debe acudir a la norma y solución que proporcione a la persona una mejor protección de sí misma.

### **Premisas de la reforma de 2011 en el artículo 1° constitucional**

La reforma al artículo 1° constitucional en 2011 implicó no un mero incremento en su texto, sino transformaciones en cuestiones teóricas y prácticas sobre los derechos fundamentales (Carbonell, 2011, p. 64). Ello en virtud de que su nueva redacción trajo consigo el reconocimiento de un extenso cuerpo jurídico de origen internacional (los derechos humanos), el cual repercutió directamente en la forma de concebir la relación entre el Estado y las personas y grupos, con una tendencia a ampliar la protección de estos últimos (Martínez, 2011, p. 409).

De manera puntal, el reformado artículo 1° señala las cinco premisas sobre las que versan los cambios del sistema político, social y económico de México. La primera es la característica de universalidad que poseen los derechos humanos; todas las personas gozan de estos y de las garantías para su protección (González, 2015, p. 147). Esto conlleva una expansión del universo al que se provee y protege este tipo de derechos, en tanto que ya no se limita a la población mexicana y residentes del país; y su transgresión representa un acto discriminatorio penado por el sistema internacional.

La segunda premisa versa en torno al carácter proteccionista de los derechos humanos. En este caso, el hecho de que estos sean normas protectoras de las personas no se limita a lo que se encuentra establecido hasta el momento, sino que se circunscribe también a determinaciones futuras. Esto se traduce en un aumento de responsabilidad para el Estado mexicano (González, 2015, p. 148; Carmona, 2013, p. 46).

En lo que respecta a la tercera premisa, esta señala que ninguna autoridad puede tomar una posición pasiva ante los derechos humanos (González, 2015, p. 149). En este caso, el Estado mexicano (1) está obligado a conocer y hacer conocidos los derechos humanos; (2) tiene prohibido desconocer estos; (3) el desconocimiento de estos no lo exime de proporcionarlos; (4) no puede ni debe violarlos; (5) todos los niveles de gobierno están obligados a respetarlos; (6) ninguna autoridad puede ni debe tolerar su violación; (7) tiene la obligación de eliminar los obstáculos para acceder a ellos; (8) subsanar obstáculos para prevenir situaciones que impidan su acceso; (9) denunciar dichos obstáculos si no se pueden subsanar; (10) anticipar cualquier tipo de elemento que facilite o propicie la violación de estos derechos; (11) diseñar e (12) implementar medidas necesarias para prevenir este tipo de situaciones, entre muchas más tareas (González, 2015, pp. 149-150).

La cuarta premisa se centra en la obligatoriedad de las autoridades de interpretar los derechos humanos expresados tanto en la Constitución como en los tratados, siempre favoreciendo el principio “pro persona” (González, 2015, p. 150). Esta premisa, como se enunció previamente, dicta la obligatoriedad del Estado mexicano de reconocer la protección más amplia para las personas, por lo cual cada caso debe ser revisado de manera particular y no se pueden estandarizar las resoluciones.

En lo concerniente a la quinta premisa, señala que se atenta contra la dignidad humana cuando se discrimina; y dentro de la perspectiva de derechos humanos discriminar está prohibido para cualquier actor, público o privado (González, 2015, p. 152). Específicamente, el texto constitucional mexicano prohíbe la discriminación por razones étnicas, de género, etarias, religiosas, de preferencias sexuales, ideológicas, de estado civil y por condiciones como discapacidad y salud (González, 2015, p. 152).

Derivado de dichas premisas, la reforma de 2011 representa una serie de retos para ser efectiva. El primero de ellos se desprende de la obligatoriedad de todo el sistema estatal de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos (Carbonell, 2011, p. 64). La responsabilidad a la que está sujeta la estructura estatal es muy amplia y llena de prohibiciones; y más cuando se la vincula con el desconocimiento u omisión del reconocimiento de los derechos humanos mismos.

El segundo de estos desafíos tiene que ver con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados y, en su caso, aplicados a la luz de las obligaciones señaladas en el problema anterior (Carbonell, 2011, p. 64). El conflicto radica en que, para poder cumplir cabalmente los principios derivados de la perspectiva de derechos humanos, siempre debe optarse por la norma o posición más positiva; se busca instar el principio “pro persona”. Desde la interpretación positiva de este principio se busca la que maximice la protección de la persona. En este sentido, la reforma al artículo 1º trajo consigo el desarrollo jurisprudencial de los derechos y criterios de aplicación e interpretación de estos (Vázquez y Serrano, 2011, p. 135).

Por último, el tercero de los retos radica en lo que debe hacer el Estado mexicano cuando se presente una violación de derechos, o bien, para evitarlo: prevenir, investigar, sancionar y reparar (Carbonell, 2011, p. 64). Lo conflictivo de esta situación parte de la magnitud de tareas y recursos de los que aquel dispone para cumplir con esta tarea.

### **El principio “pro persona” en México a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011**

Una vez discernidas las premisas bajo las que se sostiene el artículo 1º a partir de su reforma de 2011, nos centraremos en el principio “pro persona” y en cómo este criterio hermenéutico ha modificado la dinámica del Estado

mexicano y sus instituciones. Dicho principio suele ser visto como un arma de dos filos: por un lado, se trata de una herramienta que amplía la protección de los derechos humanos; pero, por otro lado, minimiza sus restricciones. Lo anterior se debe a su doble función: (1) regla de preferencia de interpretaciones y (2) regla de preferencia de normas (Córdova, 2020, p. 156). Si bien para autores como Pinto (1997) el principio “pro persona” tiene una tercera función, la suspensión, esta se utiliza para casos extraordinarios en los que la vida de la nación esté en peligro, estados de excepción.

Bajo esta perspectiva, si una norma admite varias interpretaciones, se debe escoger la más protectora; o bien, si varias de ellas son aplicables, deberá seleccionarse la que proteja mejor a la persona (Córdova, 2020, p. 156). Por lo tanto, el principio “pro persona” puede ser concebido como un mandato de optimización de los derechos humanos; un reconocimiento de este principio dentro del orden jurídico mexicano que ha desatado una serie de modificaciones (Córdova, 2020, p. 156).

A la luz de los argumentos expuestos hasta el momento, se puede puntuar que algunos de los cambios generados con el uso de este criterio se observan en el proceso de aplicación e interpretación del derecho internacional de derechos humanos, así como en el reconocimiento de la responsabilidad estatal de desarrollar condiciones estructurales necesarias para la realización, mantenimiento y avance de estos derechos.

Puesto que la estructura estatal se encuentra obligada no solo a asegurar el pleno desarrollo de los derechos humanos, sino también a promoverlos para hacerlos del conocimiento general, como ya se expuso líneas atrás, la cantidad de tareas y responsabilidades que la reforma agregó al Estado mexicano provoca una discordancia entre el deber ser y el ser. A su vez, se traduce en un incremento presupuestal por parte de las instituciones para cubrir con nuevas tareas y población a quienes se deben

dirigir. Si ponemos en contexto que México es un país de tránsito para millares de personas, tenemos que no existe una cifra exacta de población a la que el Estado debe reconocerle sus derechos.

Algunas situaciones puntuales en las que es factible señalar las dificultades que se derivan de la nueva normativa son las siguientes: el desfase entre la justicia penal y la política criminal (ya que estas no han sido adecuadas a la perspectiva de derechos humanos), las inapropiadas conceptualizaciones de delito y delincuente (ambas tienden a la discriminación basada en estereotipos), contradicciones legislativas, la necesidad de un reajuste en el rol del poder judicial y la SCJN, así como la reducción de discrecionalidad del poder ejecutivo.

Aunado a lo anterior se encuentra la búsqueda continua de la interpretación que proporcione más protección a las personas caso por caso, lo cual inhibe la creación de mecanismos estandarizados para definir dicha interpretación y, en consecuencia, de resoluciones al respecto; pues, como ya se señaló, a fin de cumplir con el principio “pro persona” se debe personalizar cada caso para evitar caer en una omisión o acción de discriminación derivada de las particularidades del caso mismo.

En este sentido, la aplicación del principio “pro persona” se convierte en una labor titánica para quienes están sujetos a defender, garantizar y fomentar los derechos humanos dentro del país. De manera puntual se puede señalar a la CNDH y la SCJN, pues ambas instituciones son las principales responsables de velar por la cultura de derechos humanos en el país... sin ser las únicas, ya que todas las instituciones gubernamentales están obligadas a cumplir con la cultura de derechos humanos en el marco de sus actividades.

### **Bibliografía:**

Carbonell, M. (2011). Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana. En Carbonell, M. y Salazar, P. (Coords.). *La*

*Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un Nuevo Paradigma.* UNAM/IIJ. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf>

Carmona Tinoco, J. U. (2013). La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales. En Carbonell, M. y Salazar, P. (Coords.). *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un Nuevo Paradigma* (pp. 39-62). UNAM/IIJ. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf>

Córdova, M. Á. (2020). Radiografía constitucional del principio pro persona. *Cuestiones constitucionales*, (42), 155-180.

Estévez A. & Vázquez D. (2015). *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. Flacso-UNAM-CISAN.

González Placencia, L. (2015). Implicaciones de la reforma constitucional de junio de 2011 para el derecho y el Sistema Penal en México. En *El sistema de justicia penal y nuevas formas de observar la cuestión criminal. Ensayos en honor a Massimo Pavarini* (pp. 145-179). Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Pinto, M. (1997). El principio pro homine. Criterios de la hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En Abregú, M. y Courtis, C. (Comp.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales* (pp. 163- 171). Centro de Estudios Legales y Sociales-Editorial del Puerto.

Vázquez, L. D., & Serrano, S. (2011). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En Carbonell, M. y Salazar, P. (Coords.). *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un Nuevo Paradigma* (pp. 135-165). UNAM/IIJ. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf>

Zaldívar, A. (2021). *La Reforma Constitucional en Derechos Humanos: Una década transformadora*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

Zepeda-Lecuona, G. (2008). La reforma constitucional en materia penal de junio de 2008. Claroscuros de una oportunidad histórica para transformar el sistema penal mexicano. *Análisis Plural*, (1), 112-126.

## Todo menos aburrido. Los primeros tres años de la 4T en materia educativa. Parte 2

Juan Carlos Silas Casillas

silasjc@iteso.mx

ITESO

ORCID: 0000-0002-6211-3671

Silas, J. C. (2022). Todo menos aburrido. Los primeros tres años de la 4T en materia educativa. Parte 2. *Análisis Plural*, (2).



### RESUMEN:

Esta segunda parte aborda algunos de los elementos más trascendentes de la política educativa del gobierno federal 2018–2024: la creación del sistema de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), la Ley General de Educación Superior (LGES), el nuevo marco curricular de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), que incluye el Nuevo Modelo Educativo para la Educación Básica (NMEEB), el Marco Curricular Común para la Educación Media Superior (MCCEMS) y el codiseño de los planes de estudio para educación normal.

### ABSTRACT:

In this second part of my academic article, I intend to analyze some of the most transcendent 2018–2024 Mexican Federal Government’s education policy elements: the creation of the college system Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), Ley General de Educación Superior (LGES), the new curriculum framework for Nueva Escuela Mexicana (NEM), that includes the following: Nuevo Modelo Educativo para la Educación Básica (NMEEB), Marco Curricular Común para la Educación Media Superior (MCCEMS) and the codesign of new curricula for so-called “normal” education.

**Palabras clave:**

4T, educación, política educativa, nuevo modelo educativo, AMLO.

**Keywords:**

4T, education, education policy, new educational model, AMLO.

**Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ)**

La creación de un sistema público de universidades en localidades marginadas no es algo menor. El 13 de septiembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se crea el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (DOF, 2019e), con el cual se buscó una relación diferente entre la educación superior y las comunidades. Bajo el supuesto de que las instituciones públicas universitarias, tecnológicas y formadoras de docentes no se moverían de su operación usual se formó este sistema con sede en Pátzcuaro, Michoacán, con la misión de llevar educación superior a los habitantes de comunidades carenciadas.

Los criterios para ubicar las universidades son los siguientes: que se trate de localidades con a) servicios educativos insuficientes para atender a personas que han padecido exclusión educativa; b) demanda anual de egresados de bachillerato suficiente; c) solicitud escrita para instalar la sede por parte de la comunidad (ofreciendo un predio adecuado), y d) anuencia de las autoridades municipales. Datos de inicios del ciclo escolar 2022–2023 señalan la existencia de 145 planteles, 1,168 docentes y 45,581 estudiantes cursando alguna carrera de seis áreas del conocimiento: desarrollo regional sustentable (5 ingenierías), procesos agroalimentarios (6 ingenierías), patrimonio histórico, cultural y natural (7 licenciaturas), energía (10 ingenierías), estudios sociales (5 licenciaturas) y salud (3 licenciaturas).

Evidentemente, dado su carácter, ubicación y condiciones, se trata de planteles considerados pequeños. El más grande en matrícula cuenta con 2,969 estudiantes y está ubicado en Juan R. Escudero, Guerrero, en la región centro de este estado; y el más pequeño tiene 31 alumnos y se encuentra en La Yesca, Nayarit, en la zona Wixárika. El presidente Andrés Manuel López Obrador ha señalado que los 55 que se establezcan en 2023 y 2024 se dedicarán exclusivamente a formar profesionales de la salud.

Un elemento criticable de las UBBJ es el inusitado silencio informativo que las rodea. Investigadores educativos han intentado acercarse a las autoridades para conocer cómo funcionan, la realidad pedagógica, el logro de los aprendizajes, la relación entre la universidad y la comunidad, etcétera, y se han encontrado con una fuerte resistencia a abrirse. Los anuarios estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) no tienen sus datos y no se encuentra la manera de analizar su funcionamiento, especialmente a la luz de que, a octubre 2022, 345 alumnos habían egresado, 540 más se encontraban en proceso y se estimaba que al finalizar 2022 habrán concluido sus estudios mil 782 jóvenes (La Jornada, 2022).

### **Ley General de Educación Superior 2021**

Tras consultas en foros presenciales y virtuales, el 20 de abril de 2021 se publicó en el DOF la nueva Ley General de Educación Superior (LGES), que sustituyó a la inoperante Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978. Incorpora mucho de lo estipulado en los acuerdos secretariales en la materia (el acuerdo 279 del año 2000, el 286 del mismo año, reformado en 2017, el 17-11-17, de 2017, y el 18-11-18, de 2018).

La LGES es un paso delante de lo que se tenía, pero no un elemento que potencie la educación superior. Algunos de sus vicios permanecen, entre

los que se resalta un afán de auscultar instituciones particulares al tiempo que otorga el beneficio de la duda a las públicas por el simple hecho de serlo. Se reitera incluir cosas que corresponden a reglamentos, como multas y correctivos. No obstante, tiene también elementos positivos como los siguientes: 1) resalta el papel del servicio social para transformarlo en una genuina aportación a la comunidad, 2) incluye la cultura de paz y no violencia, especialmente respecto a las mujeres, 3) potencia el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), y 4) crea el Consejo Nacional de Educación Superior y relanza los consejos estatales.

Un aspecto preocupante es la reiteración del error de 1978 que consiste en permitir que el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) sea otorgado por la autoridad federal o estatal, o bien, por una institución pública facultada para ello. Esto genera castas, ya que hay instituciones públicas que son actores y autoridades que deciden si se otorga o retira el RVOE, lo que las convierte, como suele decirse en el lenguaje coloquial, en “juez y parte”, en tanto pueden favorecer o bloquear instituciones de manera discrecional. Este tipo de errores históricos no corregidos preservan el *statu quo*, en lugar de transformar la educación (Silas Casillas, 2021).

Un elemento de posible alto impacto es la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) para contribuir a su mejora continua. Una aspiración largamente acariciada que servirá para la transformación académica de las instituciones, de suerte que respondan a las necesidades de sus comunidades, garanticen planes y programas pertinentes, relacionen los resultados con la toma de decisiones, etcétera. Se propone que tenga finalidad diagnóstica y de mejora, que considere la diversidad institucional y que no dé prioridad a estándares de desempeño. De la misma manera, establece enfocarse en la autoevaluación y participación democrática. Se espera que esté listo en 2023.

## **El nuevo modelo educativo 2022**

El modelo educativo, anunciado como elemento central de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), llegó como paquete integral y presentó elementos interesantes. Incluyó el Nuevo Modelo Educativo para la Educación Básica (NMEEB) con los lineamientos para educación inicial, preescolar, primaria y secundaria; el Marco Curricular Común para la Educación Media Superior (MCCEMS), y el codiseño de los planes de estudio para educación normal.

El 31 de enero de 2022 se hizo pública la serie de documentos que dieron cuerpo al nuevo modelo y que se apoyaron en una versión *sui generis* de libros de texto gratuitos. Se desarrollaron “foros de consulta” para recoger las impresiones de los interesados. El documento inicial resaltaba las deficiencias de los gobiernos anteriores y señalaba cómo los organismos internacionales han tenido injerencia en la educación mexicana. La versión final se centra más en lo técnico y propone cuatro “campos formativos”: 1) lenguajes, 2) saberes y pensamiento científico, 3) ética, naturaleza y sociedad, y 4) de lo humano y lo comunitario. Estos cuatro campos se tendrán en toda la educación básica, que se integra por seis fases: fase 1, educación inicial; fase 2, educación preescolar; fase 3, primero y segundo grados de primaria; fase 4, tercero y cuarto grados de primaria; fase 5, quinto y sexto grados de primaria, y fase 6, los tres grados de educación secundaria (DOF, 2022a).

Cabe señalar que ni las agrupaciones de asignaturas ni las fases son novedosas. Son ideas pertinentes que cayeron en desuso por causa de las reformas educativas que buscaban “parcelar” en lugar de agrupar y vincular los contenidos. El Plan de Once Años, instrumentado por Jaime Torres Bodet entre 1959 y 1970, ya agrupaba las asignaturas para evitar disociaciones entre los conocimientos. El primer campo se integra por asignaturas como Español, Inglés, Lengua Indígena y Lenguaje Artístico; el segundo, por Matemáticas, Física, Química, Biología y Tecnología; el tercero, por Historia, Geografía y Formación Cívica y Ética, y, por último, el campo de lo humano y lo comunitario incluye materias como

Educación Física, Vida Saludable y Educación Socioemocional (Coordinación Académica S. L. P., 2022). La propuesta es tener a la comunidad como elemento que articula los procesos de aprendizaje y como espacio cultural, social, político, productivo y simbólico en el que la escuela está llamada a ser el elemento articulador fundamental de las relaciones educativas. Esta última será el nodo en que confluirán distintos actores comunitarios buscando el aprendizaje. Este modelo estipula la articulación de los saberes en siete ejes: 1) inclusión, 2) pensamiento crítico, interculturalidad crítica, 4) igualdad de género, 5) fomento a la lectura y escritura, 6) educación estética y 7) vida saludable (Coordinación Académica S. L. P., 2022).

Se trata de un proyecto ambicioso que, sin embargo, por ser un mecanismo abierto que propone metas y progresiones, en lugar de pautar de manera concreta los mecanismos y contenidos, ha generado ilusión y estrés en los docentes. Las ideas base del nuevo modelo son las siguientes. 1) Integración curricular (campos formativos–ejes articuladores) que propone centralmente el trabajo interdisciplinario, la problematización de la realidad y la elaboración de proyectos, así como busca eliminar la fragmentación del conocimiento y situar los procesos formativos en los contextos en que se ubican las escuelas, aprenden los estudiantes y enseñan los profesores. 2) Autonomía curricular y profesional del magisterio, y postulación de un alto grado de libertad de las y los profesores, para resignificar los contenidos de los programas de estudio en función de la realidad de las y los estudiantes. Este asunto ha sido estresante para un sector del magisterio que requiere recibir instrucciones concretas, mientras que otro sector lo ha celebrado. 3) La comunidad como núcleo integrador de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como la relación de la escuela con la sociedad. Propone una nueva relación educativa con espíritu colectivo, solidario y democrático, vinculada con la realidad de las y los estudiantes. Estas tres “apuestas” son inspiradoras, pero habrá que ver cómo se traducen a la práctica cotidiana. La evaluación de aprendizajes se propone como integral, comprehensiva y

más centrada en la documentación de procesos y en la retroalimentación efectiva del estudiante, en lugar de consignar una calificación tras valorar el aprendizaje individual de un tema específico.

El nuevo modelo tiene correspondencia con el MCCEMS en varios sentidos, entre los que se rescatan los siguientes: la agrupación de asignaturas, la reflexión socio-histórica y la necesidad de trabajo transversal que integre conocimientos y habilidades. Los colectivos docentes deberán analizar el programa sintético y, con base en su diagnóstico de los temas problemáticos en la comunidad, habrán de ajustar los contenidos para responder a las condiciones locales, elaborar la secuencia didáctica y las actividades, y definir los “entregables” que explican la calificación de cada estudiante (DOF, 2022b).

El MCCEMS sigue el esquema del nuevo modelo y propone un currículo partido en dos: 1) fundamental y 2) ampliado. El primero será obligatorio y común para todos los estudiantes del nivel, así como portable y revalidado en cualquier institución mexicana. El ampliado tiene más flexibilidad y responde a las condiciones del contexto. Es llamativo el uso de una terminología diferente, pues se enfatiza el término “recursos” para referirse al conjunto de saberes y habilidades de los que dispondrá el estudiante para su formación. Los recursos sociocognitivos y socioemocionales deben estar en uso permanente para favorecer el aprendizaje de los contenidos y el desarrollo de las habilidades que se proponen las áreas de conocimiento (en el fundamental) y los ámbitos de formación socioemocional (en el ampliado). En todo caso, se trata de un planteamiento novedoso que requiere conversación en el colectivo docente, lo cual da por beneficio secundario el fomento a la transversalidad y colegialidad, lo que puede rendir buenos frutos, aunque inicialmente requiera esfuerzos adicionales.

Los recursos sociocognitivos son los siguientes: 1) lengua y comunicación, 2) pensamiento matemático, 3) conciencia histórica y 4) cultura digital. Todos

ellos estarán en diálogo con el resto del currículo, especialmente con las tres áreas del conocimiento: a) ciencias naturales, experimentales y tecnología, b) ciencias sociales y c) humanidades. Por su parte, los tres recursos socioemocionales que se proponen para el currículo ampliado son los que siguen: 1) responsabilidad social, 2) cuidado físico corporal y 3) bienestar emocional afectivo. Todos ellos estarán en conversación con los ámbitos de la formación socioemocional: a) práctica y colaboración ciudadana, b) educación integral en sexualidad y género, c) actividades físicas y deportivas, d) actividades artísticas y culturales, y e) educación para la salud.

De manera análoga al NMEEB, se requiere un intenso trabajo transversal para cubrir varios propósitos formativos simultáneamente. Lo importante es que las y los profesores logren acuerdos, trabajen de manera colegiada y, especialmente, que, junto con la calificación numérica, se aporte una detallada explicación de los aprendizajes logrados.

Un último elemento relativo a la educación básica se relaciona con los libros de texto, un aspecto prácticamente intocable en las reformas educativas anteriores y un asidero para docentes, estudiantes y padres de familia. El libro de texto se consideraba el “gran igualador” del sistema educativo mexicano y, aunque no era el único elemento en las escuelas, sí era un “mínimo común”. En el NMEEB se propone el uso de la comunidad como el material de clase, así como se insta a dejar de lado la idea de un material único para un país tan diverso. Habrá solo tres libros de proyectos integradores con ejemplos de cómo desarrollarlos: uno para el aula, otro para la escuela y un último para el espacio comunitario. Se tendrá igualmente un libro que aporte ideas sobre cómo trabajar los saberes disciplinares y otro con ideas sobre el trabajo de los múltiples lenguajes. Por último, habrá un texto para docentes que estará más centrado en cómo abordar los procesos, en lugar de temas específicos (SEP, 2022). Se trata del mayor reto para profesionales de la educación, estudiantes y su comunidad.

Finalmente, el 29 de agosto de 2022 se publicó en el DOF el acuerdo 16-08-22 que establece planes y programas de estudio de las licenciaturas para la formación docente de educación básica. Esta publicación es resultado del trabajo discreto y sin pausa de la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESuM) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que coordinó grupos de trabajo de docentes de diferentes escuelas normales (2022c). Entre otras tareas, se elaboraron los planes y programas de 18 nuevas licenciaturas para formar docentes que, al terminar sus estudios, atenderán estudiantes con base en el NMEEB. No se listan todas por falta de espacio, pero entre las más notables se encuentran las licenciaturas en educación inicial, preescolar, primaria e inclusión educativa, así como las correspondientes a preescolar y primaria intercultural, plurilingüe y comunitaria. También se diseñaron las licenciaturas en Enseñanza y Aprendizaje en telesecundaria, Español, Matemáticas, Biología, Formación Cívica y Ética, al igual que Inglés.

Los programas tienen la misma estructura curricular de tres fases formativas: a) básica, b) intermedia y c) profesional. La fase básica (primer año) incluye investigación sistemática del contexto social, epistémico y educativo en que se da la labor docente, los saberes y conocimientos de los pueblos, las bases conceptuales del lenguaje y la interculturalidad, desarrollo y socialización infantil desde la cultura de pertenencia, y el quehacer pedagógico y didáctico de los agentes involucrados en el aprendizaje y la enseñanza. Esto es común a todas las licenciaturas. La fase intermedia va de los semestres tercero a sexto y se enfoca en que estudiantes desarrollen saberes profesionales de la docencia, así como el pensamiento crítico y analítico en la toma de decisiones pedagógicas y didácticas. Esta etapa involucra la transición a la práctica profesional y se toman acuerdos sobre las condiciones en que se realiza el trabajo docente socioeducativo. Por último, en la fase profesional (semestres séptimo y octavo) estudiantes se involucran de manera intensiva en el trabajo docente profesional en escuelas de educación básica, atienden la experiencia y elaboración del documento de titulación, y establecen actividades de vínculo

sociocultural escuela–comunidad. En esta fase se plantean cinco “campos de saber”: 1) cosmovisiones y saberes de la pluralidad, 2) lenguas y diálogos de los pueblos, 3) pedagogías y didácticas en contextos interculturales, 4) investigación y sistematización de la práctica educativa, e 5) identidad cultural y profesional docente en la diversidad. La apuesta es que ayuden a estudiantes a potenciar la acción pedagógica y didáctica adecuándose a los escenarios en que se desarrolla el trabajo docente.

Los tres elementos de la NEM (NMEEB, MCCEMS y licenciaturas de educación normal) iniciarán en el ciclo escolar 2023–2024. En educación básica se arrancará con primer año de preescolar, primaria y secundaria, para ir sumando un año en cada ciclo escolar, por lo que la instrumentación completa en primaria no se dará sino hasta el año lectivo 2028–2029. En educación media superior se espera que solo inicie primer semestre en agosto 2023. En superior normalista estos nuevos programas arrancarán en 2023 y, presumiblemente, sus primeros formados iniciarán sus prácticas en 2026–2027, por lo que obtendrán su título en el verano de 2027.

Un elemento que sobresale porque no podrá suceder es el pilotaje del NMEEB. La SEP propuso llevar a cabo un trabajo piloto con 30 grupos por entidad federativa (10 de primero de preescolar, 10 de primero de primaria y 10 de primero de secundaria), lo que ofrecería el trabajo analítico de 960 grupos durante el ciclo escolar 2022–2023. Sin embargo, la organización “Educación con Rumbo”,<sup>1</sup> que opera como la fundación Seamos Héroes, obtuvo un amparo por parte del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ya que el pilotaje, al ser tal, no podría aportar garantía de darles a niñas y niños educación igual a la de otras y otros estudiantes, por lo que se estaría violando su derecho a recibir educación de excelencia. Este argumento echó por tierra la posibilidad de realizar cualquier estudio piloto (pues los pilotajes son inciertos

---

<sup>1</sup> Véase <https://educacionconrumbo.org>

por naturaleza) y obligó al gobierno federal a instrumentar en 2023–2024 el plan de estudios sin haber hecho pruebas o valoraciones.

Hasta este momento es difícil tener una opinión fundada acerca del nuevo modelo, ya que, a pesar de la amplia documentación, de contener elementos interesantes y de proponer un cambio provechoso si se realiza de manera correcta, su parte operativa está aún en construcción y conversación entre distintos actores sociales. Valdrá la pena valorar las formas de ponerlo en marcha en la cotidianidad de escuelas y comunidades.

### **A manera de cierre contextualizado en la pandemia**

En lo que va del sexenio 2018–2024, prácticamente no ha habido semestre en que no se presente alguna iniciativa o transformación. Esta diligencia enfrentó un escollo formidable a partir de marzo 2020 con la pandemia, que obligó a la población a quedarse en casa para evitar la transmisión descontrolada del virus SARS–CoV–2. El confinamiento y la suspensión de todo tipo de actividades fueron buenas estrategias para reducir la interacción entre más de 30 millones de niñas, niños y jóvenes que suelen confluir en la escuela. También fueron estrategias útiles para decrementar el número de personas en el transporte público y, en general, reducir las posibilidades de contagio.

A partir de marzo de 2020 docentes se vieron forzados a una transición emergente de sus cursos, planeados de forma inicial en formato meramente presencial y grupal, a uno más individual y a distancia. Las autoridades propusieron el empleo de materiales escolares por Internet y se apeló a la creatividad de docentes. La pandemia mostró y potenció las inequidades del sistema educativo. La gran mayoría de estudiantes que no contaban con acceso inmediato a Internet tuvieron problemas de conectividad, lo cual demostró el tamaño de la brecha digital en nuestro país. Se registraron casos notables de docentes que debieron ir personalmente a los hogares de

sus estudiantes en sus comunidades para asegurarse de que siguieran las actividades de aprendizaje, así como de miles de grupos de WhatsApp y Facebook creados *ex profeso* como vías de comunicación.

El gobierno federal instrumentó el programa Aprende en Casa para paliar los efectos del confinamiento y como una suerte de medida de equidad en el acceso a estudiantes a materiales y actividades de enseñanza... con resultados irregulares en sus tres etapas. La principal apuesta educativa del Estado mexicano fue algo impresionantemente grande, un esfuerzo inédito que, sin embargo, no tuvo los resultados deseados (no al menos desde una evaluación de aprendizajes a gran escala).

Trayendo a colación el título de este texto se puede decir que los primeros tres años —y un poquito más— del gobierno de la 4T han sido “todo menos aburridos”. Ciertamente, han pasado por reformas legales, el establecimiento de un programa sectorial más cercano a la filosofía del gobierno en turno, la destrucción y creación de instancias para la evaluación de la educación, así como de sistemas para la contratación, promoción y capacitación de docentes, la creación de un sistema de universidades, una ley general de educación y otra de educación superior, la propuesta de un nuevo modelo educativo en los niveles básico y medio superior, nuevos planes de estudio para profesionales de la educación en formación... y la respuesta emergente a una pandemia que está cerca de llegar a su fin. Es esperable que la segunda mitad del sexenio se oriente más a la consolidación que a la transformación.

## Referencias

Coordinación Académica S. L. P. (2022). Plan de Estudios de la educación básica 2022. <https://info-basica.seslp.gob.mx/programas/departamentos-educativos-programas/plan-de-estudios-de-la-educacion-basica-2022/>

DOF (2019a). Decreto por el cual se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019)

DOF (2019b). Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de Infraestructura Física Educativa. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019)

DOF (2019c). Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mejora Continua de la Educación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573859&fecha=30/09/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573859&fecha=30/09/2019)

DOF (2019d). Decreto por el que se expide la Ley general del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573860&fecha=30/09/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573860&fecha=30/09/2019)

DOF (2019e). DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019)

DOF (2020). DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2020-2024. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596201&fecha=06/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596201&fecha=06/07/2020)

DOF (2022a). DECRETO por el que se establece el Plan de Estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5661845&fecha=19/08/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661845&fecha=19/08/2022#gsc.tab=0)

DOF (2022b). DECRETO por el que se establece y regula el Marco Curricular Común de la Educación Media Superior. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5663344&fecha=02/09/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663344&fecha=02/09/2022#gsc.tab=0)

DOF (2022c). DECRETO por el que se establecen los planes y programas de estudio de las licenciaturas para la formación de maestras y maestros de educación básica. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5662825&fecha=29/08/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5662825&fecha=29/08/2022#gsc.tab=0)

La Jornada (2022). Matrícula de Universidades del Bienestar se triplicó en 4 años, destaca Raquel Sosa. <https://www.jornada.com.mx/2022/11/08/politica/009n1pol>

Piñón López, D. A. (2021). Evaluación docente en México: La Propuesta de la USICAMM. *Faro Educativo*. Apunte 33, septiembre 2021. <https://faroeducativo.iberomex.mx/wp-content/uploads/2021/09/Apuntes-de-politica-33-c.pdf>

SEP (2020). Programa Sectorial de Educación 2020-2024. <https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-sectorial-de-educacion-2020-2024>

SEP (2022). De la nueva escuela mexicana al plan y los programas de estudio, hasta los libros de texto gratuitos de primaria 1º a 6º. <http://gestion.cte.sep.gob.mx/insumos/php/docs/sesion1/Documento%20Informativo%20Familia%20de%20libros%20de%20texto.pdf>

Silas Casillas, J. C. (21 de abril de 2021). *Una ley Fifí para la educación superior mexicana*. Educación Futura. <http://www.educacionfutura.org/una-ley-fifi-para-la-educacion-superior-mexicana>

# Configuración del poder en México y Jalisco

análisis plural.



Autora: Sara Baruqui



## \*Gubernaturas por terminar

Coahuila: 30/11/2023    Edo. de México: 15/09/2023  
Durango: 14/09/2022    Oaxaca: 30/11/2022  
Hidalgo: 04/09/2022    Tamaulipas: 30/09/2022

## Partido gobernante por estado



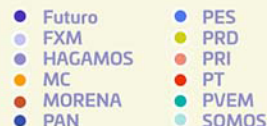
## Gubernaturas por sexo



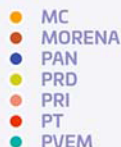
Este resumen visual de los partidos políticos en México y en Jalisco tiene como fecha de corte mayo del 2022. Es posible observar que existe una diversidad de partidos políticos con posibilidades reales de acceder al poder, situación que hace 30 años habría sido inimaginable en nuestro país.



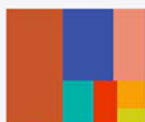
## Partido Presidencia Municipal



## Diputaciones por partido



### A nivel federal



### Por circunscripciones



## Fuentes

CONAGO. Listado de gobernadores. [En línea] Recuperado en: <https://www.conago.org.mx/gobernadores> (último acceso: mayo de 2022).  
IIEG. Mapa Geopolítico Electoral Presidentes Municipales del Estado de Jalisco Periodo 2021-2024. [En línea] Recuperado en: <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/06/RedesPresidentesMunicipales2021.pdf> (último acceso: mayo de 2022).

INE. Computos Distritales 2021: Elecciones Federales. [En línea] Recuperado en: <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa> (último acceso: mayo de 2022).  
IEPC Jalisco. Resultados del Proceso Electoral Local. [En línea] Recuperado en: [https://www2.iepcjalisco.org.mx/tablero-electoral-2021/?page\\_id=1307](https://www2.iepcjalisco.org.mx/tablero-electoral-2021/?page_id=1307) (último acceso: mayo de 2022).

# ¡Observemos al Congreso!

Análisis | Comparación | Evaluación

Autora: Fabiola Garibaldi Cortez

análisis plural

ITESO Universidad  
Jesuita de Guadalajara

Observar al congreso es cada vez más necesario

El Colectivo CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes) evalúa los niveles de transparencia en los congresos del país.

Estos son los resultados de la evaluación de **transparencia proactiva** de los **congresos locales** del país, en 2020.

La herramienta de evaluación contempla:

- 8 bloques temáticos
- 45 aspectos a evaluar
- 237 indicadores



El promedio nacional es reprobatorio, con 40.9

Los congresos más opacos:  
Hidalgo, Ciudad de México,  
Guerrero y Baja California Sur.

Solo 6 congresos aprobaron:  
Yucatán, Jalisco,  
Quintana Roo, Puebla,  
Campeche y Chihuahua.

Los dos congresos con  
mejor resultado son Jalisco  
y Chihuahua.

Mismos que más  
han sido evaluados  
por Cimtra

Sólo se aprobó 1 bloque:

- Integración y estructura

Muy bajos resultados en  
los bloques:

- Control interno
- Vinculación ciudadana
- Gastos

Lo que  
representa  
riesgos de  
corrupción

## Los Congresos deben...



Apostarle a la  
transparencia  
proactiva



Publicar  
información  
actualizada y  
en datos abiertos



Generar  
mecanismos de  
parlamento  
abierto

## Conclusión

La evaluación y observación constante inciden en tener gobiernos más transparentes.

Cimtra propone una agenda por el parlamento abierto que al menos contemple:



Políticas de innovación parlamentaria para dar seguimiento a iniciativas, numeraria, acuerdos y procedimientos legislativos en tiempo real.



Transformar los procedimientos administrativos para prevenir la corrupción.



Fortalecer los Órganos Internos de Control para prevenir, sancionar y controlar la corrupción legislativa.



Impulsar y legislar las designaciones públicas abiertas.



Apertura y participación ciudadana en discusiones de acuerdos en temas clave como: presupuesto y revisión de cuentas públicas.



Abrir y transparentar la junta de coordinación política.



Espacios y condiciones para la participación ciudadana inclusiva.

Para más información escanea el código QR  
o visita el enlace: [bit.ly/3QVBCOW](https://bit.ly/3QVBCOW)



[www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx)

## **Democracia para la crítica. Crítica para la democracia**

Ilse Carolina Torres Ortega

ITESO

torresilsse@iteso.mx

ORCID: 0000-0002-5929-9137

Torres, I. (2022). Democracia para la crítica. Crítica para la democracia. *Análisis Plural*, (2).



### **RESUMEN:**

En este ensayo se presentan algunas reflexiones sobre la función que cumple —o debería cumplir— la crítica en las democracias y sobre los riesgos de una ciudadanía con deficientes capacidades para desarrollarla. Para ello, la autora parte del modelo de democracia deliberativa como el marco que dota de sentido la discusión sobre el tipo de crítica que nutre la vida en comunidad y nos permite establecer acuerdos entre nuestros diversos intereses. A partir de ello, se propone un sentido de crítica —o de lo crítico— adecuado para las aspiraciones del proyecto democrático. Finalmente,

### **ABSTRACT:**

This essay presents some reflections on the function that criticism fulfills—or should fulfill—in democracies and on the risks of a citizenry with deficient capacities to develop it. To this end, the author starts from the model of deliberative democracy, as the framework that gives meaning to the discussion on the type of criticism that nourishes community life and allows us to establish agreements among our diverse interests. On this basis, it proposes a sense of criticism—or of the critical—appropriate to the claims of the democratic project. Finally, it explores some

se exploran algunos de los obstáculos que minan la calidad del debate crítico y que han de superarse para erigirnos como ciudadanía crítica.

**Palabras clave:**

crítica, democracia, ciudadanía, deliberación, comunidad

of the obstacles that undermine the quality of critical debate and that must be overcome in order to become a critical citizenry.

**Keywords:**

criticism, democracy, citizenship, deliberation, community

**Introducción**

Pensar en el contexto sociopolítico del país evoca una letanía de acontecimientos desafortunados. La falta de capacidades y la indolencia de las instituciones estatales para hacer frente al desastre de la inseguridad nos han llevado a sentirnos abandonados por el poder público. La falta de solidaridad, el individualismo extremo y el mal radical con el que convivimos cotidianamente nos han dejado indefensos también entre nosotros mismos. La democracia va a la deriva porque no parece haber comunidad democrática posible en estas circunstancias.

A una elaboración como la anterior le pueden seguir numerosos comentarios. Se podría sostener que esa descripción es aún muy benévola frente a los padecimientos reales de la sociedad mexicana; que esa situación es insuperable y no queda más opción que la supervivencia; que se trata de una exageración, puesto que nuestra joven democracia, aunque débil, mantiene un latido fuerte. Es posible desarrollar un análisis más minucioso de alguno de los elementos ahí señalados y explorar posibles causas y propuestas de solución, o bien aprovechar la ocasión para distribuir culpas, señalando a algún partido político o a un grupo de poder específico. También podría no seguirse nada más, es decir, absoluto silencio.

Todo lo anterior constituye alguna forma de ejercicio crítico que, sin embargo, implica posturas y rumbos de acción diferentes. Ahora bien, ¿cualquiera de estas manifestaciones puede considerarse el tipo de crítica que contribuye al debate democrático?, ¿hay, quizá, formas de crítica que resultan más edificantes que otras?, ¿hay diferencia entre una crítica y otras expresiones, como puede ser una mera opinión o una manifestación de censura?

En las siguientes líneas pretendo ofrecer algunas ideas sobre la función que cumple o debería cumplir la crítica en las democracias y sobre los riesgos de una ciudadanía con deficientes capacidades para desarrollarla. Para ello, llevaré a cabo el recorrido siguiente. En primer lugar, presentaré algunas reflexiones generales sobre la democracia deliberativa como el marco que dota de sentido la discusión sobre el tipo de crítica que nutre la vida en comunidad y nos permite establecer acuerdos entre nuestros diversos intereses. En segundo lugar, esto permitirá presentar el que, me parece, sería un sentido de crítica —o de lo crítico— adecuado para las aspiraciones del proyecto democrático. En seguida exploraré algunos de los obstáculos que, en la práctica de nuestras comunidades, minan la calidad del debate crítico y que han de superarse para erigirnos como ciudadanía crítica.

### **Crítica y democracia**

La reflexión sobre la estructura y forma de organización de la sociedad es, seguramente, una de las ideas más exploradas en la historia de la humanidad. Como señala C. Castoriadis (2005), “no hay ser humano extrasocial; no existe ni como realidad ni como ficción coherente de un ‘individuo’ humano como ‘sustancia’ —asocial, extrasocial o presocial—” (p. 144). Ser humano no puede entenderse, pues, sin su socialización, y esta dimensión intersubjetiva que le es intrínseca ha motivado la búsqueda por la forma de organización social mejor fundamentada.

Sin embargo, la democracia contemporánea es muy distinta de la de otros tiempos. Las experiencias de la primera mitad del siglo XX —tendencias dictatoriales, fascistas, anarquistas, etc.— provocaron una ola de reflexiones sobre cómo reconstruir las estructuras democráticas. Luego de estas convulsiones la tendencia consistió en reforzar el papel de los agentes políticos y de los órganos representativos con el objetivo de lograr eficiencia y estabilidad. Ya en la segunda mitad del siglo XX las instituciones democráticas y los encargados de velar por los intereses generales entraron en una crisis de deslegitimación, perdiendo la confianza de la ciudadanía. La democracia renovada había prescindido de los ciudadanos, quienes no tenían voz en el proceso de toma de decisiones políticas sobre sus intereses. Las comunidades políticas se hacían más complejas y diversas al tiempo que la clase política subrayaba su carácter de élite.

La discusión sobre la democracia regresó a la cuestión sobre la legitimidad política. Entre otras importantes influencias de la época, la teoría de la justicia de J. Rawls (1999), así como la teoría de la acción comunicativa de J. Habermas (2010) habían causado una profunda impresión en el medio académico, subrayando, si bien mediante distintos proyectos, la importancia de la legitimidad procedimental en la toma de decisiones. Así, en esta misma línea, a partir de la década de los ochenta se desarrolló y consolidó el concepto<sup>1</sup> y el modelo de democracia deliberativa, convirtiéndose en la fundamentación dominante hasta nuestros días.

De acuerdo con J. L. Martí (2006), la democracia deliberativa es un modelo político normativo que tiene como propuesta básica que las decisiones políticas sean tomadas mediante un proceso de deliberación democrática. Se trata, así, de un modelo de toma de decisiones, en tanto que esta deliberación colectiva justifica o legitima las decisiones políticas (p. 22). La

<sup>1</sup> El término *democracia deliberativa* es atribuido a J. Bessette (1980), quien lo usó para explorar los límites de las instituciones democráticas sobre la posibilidad de dar cuenta de los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, el término no se popularizó hasta que fue utilizado por otros autores, especialmente, J. Cohen (1989).

deliberación se convirtió en una forma de combatir la idea negativa de una ciudadanía volcada en sus preferencias individuales a la que una élite de personas —mejor preparadas y familiarizadas con la búsqueda del bien común— debían contener y dirigir. El proyecto deliberativo prometía empoderar a los ciudadanos, haciéndolos partícipes de la comunidad y de las decisiones orientadas a organizarla.

Otro cambio importante llegó de la mano del auge de la deliberación: el giro hacia lo normativo y la desaceleración de posturas escépticas. Y es que la deliberación no presenta un modelo cualquiera, sino uno que permitiría tomar decisiones justificadas de *deber ser*. De ahí que uno de los proyectos más potentes del siglo pasado sea, precisamente, el de la ética discursiva, pues la posibilidad de comprendernos los unos a los otros a través de la práctica de la deliberación abría el camino de la justificación racional de enunciados y juicios morales. En palabras de Habermas (2007), la discusión con otros “pone en marcha una competición *cooperativa* a la búsqueda de los mejores argumentos, competición que une *a limine* a los participantes en el orientarse al objetivo del entendimiento. El supuesto de que la competición puede conducir a resultados ‘aceptables racionalmente’, e incluso ‘convincientes’, se fundamenta en la fuerza de convicción de los argumentos” (p. 180). Se plantea así una propuesta que, por una parte, se opone al arraigado prejuicio de la irracionalidad de la ética y, por otra parte, ofrece las bases de un proyecto de fundamentación racional de la ética que, al tiempo, determina la unidad del razonamiento práctico.

### **Crítica Para La Democracia**

Ahora bien, el procedimiento de la deliberación no es, por sí mismo, una panacea. Su valor depende del cumplimiento de algunos presupuestos y criterios de racionalidad para poder cumplir sus cometidos. Como indica

I. Shapiro (2011), democracia y justicia a menudo son ideas antagónicas,<sup>2</sup> ya que nada garantiza que un procedimiento democrático conduzca infaliblemente a la justicia (p. 269).

Una comunidad que no cumpla con pre-condiciones o presupuestos básicos difícilmente podrá llevar a cabo el ideal deliberativo. Por ejemplo, si se trata de una sociedad afectada por desigualdades profundas es probable que en el debate sobre lo público se excluya a sectores completos de la población. Asimismo, una deliberación que no esté guiada por criterios básicos de racionalidad está condenada al fracaso, ya que cualquier expresión tendría que ser considerada válida —incluso los insultos o el discurso de odio— y no habría manera de establecer acuerdos en función de su justificabilidad. Muchos autores se han esforzado por formular estos criterios de discernimiento entre argumentos del debate democrático y otros que no contarían como tales. Por ejemplo, C. Nino (1997) señala que no pueden considerarse argumentos en un proceso de discusión o deliberación la mera expresión de deseos o la descripción de intereses; la sola descripción de hechos, como una tradición o una costumbre; la expresión de proposiciones normativas que no son generales ni universales; inconsistencias pragmáticas obvias, entre otras (pp. 171 y 172). Los anteriores supuestos son solo una propuesta de muchas otras que nos llevan a pensar en los contenidos y dificultades del proyecto deliberativo. Esto explica que, hasta hoy, sigamos pensando en cuál es la mejor manera de integrar a todos los individuos en un diálogo entre iguales sobre sus intereses, formas de vida, emociones y preocupaciones que nos permita establecer los términos de la cooperación social (Gargarella, 2021).

Este recorrido me permite llegar al aspecto central de este apartado: la crítica o lo crítico. Como habrá podido constatar el lector, la deliberación no es otra cosa que la puesta en común y la defensa de los distintos intereses. La

<sup>2</sup> Sin embargo, ambos ideales involucran compromisos con la idea de ausencia de dominación. El poder y la jerarquía parecen ser endémicos en las relaciones humanas, “el reto es dar con maneras de limitar la dominación y minimizar a la vez las interferencias con las jerarquías legítimas y las relaciones entre poderes” (Shapiro, 2011, p. 270).

posibilidad del entendimiento implica, a su vez, la posibilidad del disenso. Aquello que no puede ser sometido a crítica no puede ser discutido y tampoco es susceptible de ser esclarecido. Lo que no admite crítica se impone sin más. De ahí que la posibilidad de crítica sea uno de los más importantes elementos de la democracia. Sin embargo, al igual que el interrogante sobre cómo deliberar, la pregunta aquí es cómo criticar o cómo ser crítico.

F. Leal (2003) denuncia cómo el concepto de crítica ha quedado “oscurecido y desgastado” por su uso. Tras hacer un recorrido por el concepto clásico de crítica como erudición y el concepto moderno de crítica como ciencia este autor examina lo que sería un sentido del concepto, más bien, vulgar. Esta acepción identifica la crítica con el hecho de hablar mal de alguien o algo, identificando defectos, sean reales o no, que los desmerezcan ante los demás. Es decir, este sentido ordinario se basa en el mal hábito de opinar y juzgar —en muchas ocasiones, desde el desconocimiento—, no para lograr el entendimiento, sino para desvalorizar o desprestigiar.

El sentido de crítico que nos interesa pretende distanciarse de esta acepción vulgar que reduce el ser crítico a ser un *crítico*. El sentido que se defiende aquí es aquel que permite la deliberación; esto es, ha de ser resultado de un proceso de cultivo de la persona<sup>3</sup> que le otorga herramientas para tener criterios de discernimiento y para poder defender las posiciones que resulten. Por tanto, quien critica está comprometido en un sentido fuerte con aquello que sostiene, se guía por la pretensión de estar en lo correcto. Además, la persona no elabora sus argumentos con el afán de despreciar o excluir al otro, sino que ha de existir un mínimo ánimo de concordia: intenta convencer al otro de lo

<sup>3</sup> No me refiero a un proceso de cultivo elitista vinculado con una formación académica específica. Pienso, más bien, en procesos de conocimiento y autoconocimiento que implican un saber sobre la realidad que es contrastado con otros. Sobre esto, M. Sandel (2020) advierte: “Construir una ideología política alrededor de la idea de que un título universitario es una condición necesaria para tener un trabajo digno y estima social es algo que termina ejerciendo un efecto corrosivo en la vida democrática. Devalúa las contribuciones de quienes carecen de un diploma superior, alimenta el prejuicio contra los miembros con menos estudios de una sociedad, excluye en la práctica del sistema de gobierno representativo a la mayoría de la población trabajadora y suscita una fuerte reacción política adversa” (p. 50).

que esgrime, no para imponer su visión del mundo, sino porque ella misma está convencida de que eso es lo mejor para todo aquel que se encuentre en las circunstancias discutidas. La crítica no está guiada por el mero deseo de ganar una contienda ni de imponer los propios intereses a los otros, sino por la posibilidad de una crítica racional y legítima que nos lleve a los mejores acuerdos posibles.

Este sentido de crítica ética racional, además, aspira a ser objetiva, sin que esto implique pasar por alto la diversidad de intereses y concepciones del mundo que tenemos como humanidad.

### **Ciudadanía Crítica**

Vivimos un momento de toma de conciencia de lo intersubjetivo y de la importancia del autoconocimiento y la autocrítica en la construcción de nuestra persona. La previsión de lo que nos debemos los unos a los otros ocupa un lugar definitivo en las preocupaciones de nuestras modernas comunidades, ya que, en palabras de T. Scanlon, es parte de lo que exige nuestro valor como criaturas racionales (2003, p. 187). En definitiva, la ética está en el centro de nuestras preocupaciones.

No obstante, la ética sigue siendo un área que despierta suspicacias, mucho más cuando se habla de la razón ético–objetiva. En el imaginario de muchas personas esto significa imponer unas pautas de vida, a menudo conservadoras, y terminar con la riqueza de ideas y cosmovisiones de la humanidad en nombre de la universalidad. Sin embargo, cuando pensamos en las más indignantes situaciones de nuestro tiempo, como son la pobreza extrema, la trata de personas, la violencia de género o las desapariciones masivas difícilmente intentaremos defender su incorrección, señalando que se trata de algo que está mal solo para nosotros y para nuestro contexto, o sosteniendo que cada uno tiene su postura —igual de válida— respecto a lo bueno o lo malo.

Nuestras críticas frente a estas situaciones sostienen firmemente que ellas constituyen atrocidades, que afirmar su incorrección es algo racionalmente justificado y que es moralmente legítimo exigir que no sucedan más. Tal y como indica M. Rojas (2012), ante situaciones como estas no es suficiente oponerse porque uno —en lo individual— las considera formas de opresión, maldad o injusticia; el análisis, la discusión, el enjuiciamiento o la crítica no son acciones, violaciones e injusticias específicas, sino *parámetros normativos* a los que se apela y sobre cuya base se pretende legitimar juicios, actitudes y acciones, extraños y propios (p. 428).

Ahora bien, el gran problema en todo lo anterior es que nuestras sociedades reales distan mucho de ser el escenario ideal de la crítica racional. Nuestras sociedades son imperfectas. No cumplen con los presupuestos de la comunidad política deliberativa, y el diálogo colectivo, el debate crítico sobre nuestros intereses comunes tampoco parece cumplir con criterios de racionalidad mínimos.

El debate público está plagado de falacias y las personas, lejos de buscar llegar a acuerdos, parece que nos dividimos en bandos distintos para apoyar posturas que, en muchas ocasiones, ni siquiera están encontradas. La crítica se convierte en un ejercicio pasional en el que deseamos demostrarle al otro que se equivoca, e incluso cancelar o censurar la disidencia.

Esto puede llevarnos por caminos diferentes. Uno sería caer en el pesimismo absoluto de aceptar que el ser humano tiene una naturaleza egoísta y competitiva, y que la única manera de establecer acuerdos comunes es controlando estos impulsos por medio de la coacción. Otro camino sería el de la ingenuidad, insistiendo en una razón abstracta<sup>4</sup> y en una sociedad ideal

---

<sup>4</sup> En este sentido, me apego a lo establecido por A. Cortina (2000): “solo una razón compasiva o com-paciente, puesta en pie por la vivencia del sufrimiento, espoleada por el ansia de felicidad, asombrada por el absurdo de la injusticia, tiene fuerza suficiente para desentrañar la lógica que corre por las venas de este misterioso ámbito, sin contentarse con cualquier aparente justificación” (p. 20).

donde todos somos capaces de dejar a un lado nuestro autointerés y alcanzar una sociedad sin conflicto. Otro camino, que me parece más fructífero, es el de intentar escapar a esta falsa oposición. Tal y como señala H. Hart (2017), las personas no somos demonios dominados por el deseo de exterminarnos, pero tampoco somos ángeles jamás tentados por el deseo de dañar a otros (p. 242).

Lo anterior implicaría que es posible la crítica en nuestras comunidades, pero que, para ello, debemos ser realistas respecto de sus dificultades. La más importante de ellas, me parece, es la incoherencia entre decir que aspiramos a ser una ciudadanía crítica, al tiempo que hacemos muy poco para construirla. Sin caer en el lugar común de que la educación es la solución para revertir todas las problemáticas sociales, es esclarecedor tener presente lo dicho por M. Nussbaum (2016) con respecto al desprecio que encontramos en nuestras sociedades democráticas por ciertas áreas de estudio. Más allá de la cuestión sobre políticas educativas, lo interesante es la razón que subyace a ello: los responsables políticos ven en este tipo de saberes un “adorno inútil” ante el objetivo de ser naciones competitivas en el mercado global. Si esta tendencia continúa, dice Nussbaum, las naciones de todo el mundo pronto estarán produciendo generaciones de máquinas útiles en lugar de ciudadanos completos que puedan construir y alimentar las democracias. Una ciudadanía democrática requiere tener, por lo menos 1) la capacidad socrática de autocritica y de pensamiento crítico sobre las tradiciones propias; 2) la capacidad de percibirse como miembro de una nación y de un mundo que son heterogéneos, y 3) la capacidad de imaginar comprensivamente cómo puede ser la vida de otra persona (pp. 20–23). Nos corresponde, pues, hacernos cargo de lo que implica el desarrollo de estas capacidades y no esperar a que sean las inercias de la interacción social las que se encarguen de ello.

## Conclusiones

La ausencia de reflexión crítica nos lleva a dogmatismos y a asumir posturas que polarizan y recrudecen las deficiencias de nuestro entorno. Las coyunturas de nuestro país requieren de la crítica, pero esto implica un ejercicio honesto sobre el espacio que ocupa el desarrollo de esas capacidades en nuestras preocupaciones colectivas. La crítica, entendida como una práctica argumentativa, no puede surgir de manera espontánea por mucho que cada individuo posea el potencial para ser crítico. Y es que, como indica A. Nava (2022), tal parece que en nosotros también anida un potencial autoritario que se deleita subyugando al otro; sin embargo, “es difícil imaginar un mundo mejor cuando las únicas herramientas a la mano son el odio y la pretensión de superioridad moral” (p. 6). La ciudadanía crítica que aspiramos ser exige pensar en otras estrategias que permitan reivindicar la justicia y la indignación, pero también posibilitar la inclusión del otro en un diálogo común.

## Bibliografía

- Castoriadis, C. (2005). *Ciudadanos sin brújula*. México: Ediciones Co-yoacán.
- Cohen, J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy, en Hamlin, A., y Pettit, P. (eds.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. Oxford: Blackwell, pp. 17-34.
- Cortina, A. (2000). *Ética mínima*. Madrid: Tecnos.
- Bessette, J. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government, en R. Goldwin y W. Schambra (eds.), *How Democratic Is the Constitution?* Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 102-116.
- Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Habermas, J. (2007). Ética discursiva. En Gómez, C. (ed.) *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*, Madrid: Alianza, pp. 174–183.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Trotta.
- Hart, H. (2017). *El concepto del Derecho* (G. Carrió, trad.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Leal, F. (2003) ¿Qué es ser crítico? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 17 (8): 245–261.
- Martí, J. (2006). *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- Nava, A. (2022). El placer de cancelar. inacipe. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1zadjvIaZxvxdru-Wcjzl9in--Hcxsk9w/view>
- Nino, C. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Nussbaum, M. (2016). Educación para el lucro, educación para la libertad. *Nómadas*, 44, 13–25.
- Rojas, M. (2012). *La razón ético–objetiva y los problemas morales del presente*. México: Ítaca.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito* (A. Santos, trad.). Barcelona: Debate.
- Shapiro, I. (2011). *La teoría de la democracia en el mundo real* (J. Urdániz y S. Gallego, trads.). Madrid: Marcial Pons.