

**XXVI CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS  
ELECTORALES**

**“Balance de la reforma electoral 2014”**

**Tema I: Sistemas electorales y reforma 2014**

**Coordinador: Javier Arzuaga Magnoni**

**Ponencia:**

**SISTEMA ELECTORAL Y CANDIDATURAS  
INDEPENDIENTES**

**Que presenta:**

**CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO**

**Sede: Monterrey, Nuevo León**

**14, 15 y 16 de Octubre de 2015**

## **SISTEMA ELECTORAL Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

**Carlos Sergio Quiñones Tinoco**  
**Universidad Juárez del Estado de Durango**  
**Instituto de Investigaciones Jurídicas**

El punto de partida del presente estudio es la noción de democracia, la cual ha sido considerada como un concepto totalizador y al mismo tiempo como sintetizador en el proceso de la transformación de la sociedad y del Estado. En el caso de México, la democracia ha sido concebida “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”; esta conceptualización tiene una dimensión totalizadora en tanto que abarca los elementos básicos que permiten su construcción sobre la base de una estructura jurídica, fundamental para el garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos, sustentada en la estructura (o sistema) jurídica, así como sobre un régimen político que define, respetando la voluntad del pueblo soberano, la organización del Estado, como una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, y contiene así mismo una dimensión social en cuanto que es un sistema de vida que aspira al mejoramiento económico, social, y cultural del pueblo, elementos con los que se constituye su dimensión sintetizadora que debe traducirse en la construcción de un Estado constitucional de derecho, social y democrático.

A través del tiempo, agotado el modelo de democracia directa de la antigua Grecia por las condiciones propias de una sociedad evolutiva y creciente, con el reconocimiento de la igualdad entre sus miembros y de los derechos de ciudadanía para todos, la democracia necesitó inventarse nuevas formas para su realización; la construcción de un sistema de gobierno representativo ha encontrado en el sufragio, en los sistemas de partidos y en los sistemas electorales los elementos más idóneos para la integración y legitimación de un gobierno instituido por el pueblo para su beneficio.

Desde la obtención de su independencia, México ha transitado por un proceso, a veces bastante accidentado, de consolidación de la democracia para construir gobiernos legitimados por la voluntad del pueblo, ente en el que reside originaria y esencialmente la

soberanía nacional. El proceso ha sido materializado en las diversas constituciones y legislaciones electorales con los cuales se ha alcanzado una evolución constante en la instrumentación de prácticas democráticas para obtener una democracia como ejercicio continuo de participación ciudadana en la permanente aspiración de lograr niveles superiores de convivencia, de desarrollo y de respeto a los derechos fundamentales. Lo anterior ha significado un constante reformismo en materia político-electoral.

Las reformas en materia político-electoral que se han sucedido desde las últimas tres décadas del siglo pasado, tuvieron como uno de los principales objetivos la construcción y consolidación de un sistema de partidos. La constitucionalización de los partidos políticos en 1977 encaminó el propósito de consolidar a estas organizaciones políticas como auténticas representantes de los diversos grupos y/o sectores sociales.

Los partidos políticos deben realizar una tarea de intermediación entre sociedad y gobierno, recogiendo y presentando las demandas de los distintos sectores de la sociedad, al mismo tiempo que deben llevar a cabo la tarea de preparación y adiestramiento de sus cuadros militantes tanto para ocupar cargos en la administración pública como para ser presentados como candidatos a ocupar los diversos cargos de elección popular; de esta forma, el proceso político-electoral podrá ser asumido por los partidos políticos y el gobierno, entendido éste como la personalización del Estado. (Toribio, 2005)

Por otra parte, la cada vez más demandante sociedad, que ha exigido una mayor participación en los procesos político-electorales, ha evidenciado su presencia a través de organizaciones sociales, acompañadas de sectores sociales y territoriales, los que han desempeñado diversos roles para la solución de la problemática que los aqueja, y aun en actividades de enfrentamiento cuando los alcances del Estado se ven limitados por diversos factores o fuerzas de poder internos o externos. De esta suerte, la sociedad –llamada sociedad civil- demanda espacios para la participación de sus integrantes en la conducción del Estado y en la consolidación de la democracia. (Toribio, 2005)

De acuerdo con lo que dispone el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son entidades de

interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; de igual forma, la referida disposición constitucional establece los fines o propósitos que deben realizar los partidos políticos, señalando los siguientes:

- a) promover la participación del pueblo en la vida democrática;
- b) contribuir a la integración de la representación nacional, y
- c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, mediante el voto universal, libre, secreto y directo.

El reconocimiento constitucional de su calidad de entidades de interés público, significó además el reconocimiento de su doble función como grupos electorales y como grupos parlamentarios

En el primer caso –dice Juan Ferrando Badía-, los partidos despliegan una actividad en el periodo electoral, cuyas campañas organizan. Se proponen dar titulares a las instituciones del Estado: facilitan la designación de los futuros parlamentarios, de los altos representantes de la nación, en las Repúblicas. Su influjo en la constitución de los Gobiernos se acentúa según dominen más o menos a los parlamentos. (Ferrando, 1976: 38)

El segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución General de la República, que establece cuáles son los fines de los partidos políticos –los que ya han sido señalados- contiene los principios de reconocimiento de esta primera función de los partidos políticos como grupos electorales.

Es el propio Juan Ferrando Badía quien nos explicita el funcionamiento de los partidos políticos como grupos parlamentarios, en los siguientes términos:

Los partidos, como grupos parlamentarios, son órganos de las cámaras legislativas, si no en cuanto partidos, sí en cuanto grupos. Y téngase en cuenta que tales grupos parlamentarios, de hecho, suelen ser órganos del partido. Y a través de esta relación de dependencia, el partido suele controlar la actividad parlamentaria de sus diputados. Los

grupos parlamentarios ejercen –entre otras muchas funciones- la de participar, a través de un representante suyo en las discusiones parlamentarias, por las que se controla la gestión de los asuntos públicos hecha por el Gobierno. (Ferrando, 1976: 38)

El reconocimiento constitucional del funcionamiento de los partidos políticos como grupos parlamentarios, se encuentra estatuido en el artículo 70 de la Carta Magna, al señalar que la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de partido, con el fin de garantizar la expresión con libertad de las diferentes corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados; el mismo numeral constitucional, previene que el Congreso de la Unión expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno; con fundamento en esta disposición constitucional, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra regulada la integración y funcionamiento de los grupos parlamentarios, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores.

Lo anterior esboza los aspectos esenciales del sistema de partidos mexicano. De acuerdo con Dieter Nohlen, el sistema de partidos lo constituye “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado” (Nohlen, 1995: 38); los elementos del sistema de partidos son: “a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, f) su actitud frente al sistema político” (Nohlen, 1995: 38). Los sistemas de partidos constituyen el punto de intersección donde convergen las fuerzas políticas (Nohlen, 1995: 38); la importancia de los partidos depende de la función del sistema de partidos para la formación de coaliciones y del comportamiento del electorado y parte de la atención se centra en las causas de su permanencia o de sus variaciones (Nohlen, 1995: 38 y 39).

Al mismo tiempo tales reformas instituyeron un sistema electoral mixto para la elección de los integrantes del Poder Legislativo, es decir, elegidos bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que facilitó el

tránsito de un sistema de partido hegemónico hacia una democracia multipartidista, que debería traducirse en una genuina representación de la sociedad mexicana en los órganos legislativos.

Siguiendo nuevamente a Dieter Nohlen, encontramos que los sistemas electorales “contienen desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños” (Nohlen, 1995: 34); este proceso es regulado estableciendo la distribución de las circunscripciones ( uninominales y plurinominales), de la forma de las candidaturas, de los procedimientos de votación y de las fórmulas de conversión de los votos en escaños (Nohlen, 1995: 34).

Así, uno de los principales efectos del sistema electoral y de su relación con el sistema de partidos puede advertirse en los resultados electorales: “Con mucha frecuencia las mayorías parlamentarias de un partido se deben al efecto desproporcional de los sistemas electorales al convertir votos en escaños” (Nohlen, 1995: 35).

Ante este tipo de resultados debe ser motivo de análisis la afirmación del mismo Nohlen en el sentido de que: “los sistemas electorales son importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder (típicamente mediante escaños parlamentarios). Los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales” (Nohlen, 1995: 36). Lo anterior en virtud de que si los resultados producen desproporcionalidad en la conversión de votos en escaños, resulta evidente que ello conduce a un falseamiento de la representación parlamentaria. De ahí, que como señala el mismo Nohlen, los intereses de los partidos políticos han sido la principal medida para valorar un sistema electoral, por lo que

En consecuencia, la medida de valoración del sistema electoral es el grado en el que el sistema electoral cumple con el modelo esperado. Así, la base para la valoración del sistema electoral lo constituyen medidas de carácter funcionalista y, sobre esta misma base, se

cuestiona sobre el modelo óptimo de sistema electoral, dando así como resultado una respuesta unívoca” (Nohlen, 1995: 37 y 38).

De lo anterior se infiere que la relación entre sistema de partidos y sistema electoral constituye una estructura compleja de carácter funcional, que define un modelo de gobierno democrático. Es mediante esta estructura relacional entre sistema de partidos y sistema electoral que se resuelven las ventajas y desventajas que los comportamientos de los electores y los resultados electorales implican para los partidos y agrupaciones políticos y para las distintas fuerzas sociales.

De la relación existente entre sistemas electorales y sistemas de partidos deriva la mayor o menor exactitud de la representación.

En su ya clásico libro *Los partidos políticos*, Maurice Duverger (2000) se refiere a la forma y a la medida en que los partidos políticos representan la opinión de la nación; la palabra “representación”, dice, “se aplica aquí a un fenómeno sociológico y no a una relación jurídica: define el parecido entre las opiniones políticas de la nación y las del Parlamento” (Duverger, 2000: 398). De acuerdo con esto, el problema consiste en determinar el grado de exactitud de la representación, o sea, el nivel de coincidencia entre la opinión pública y la expresión parlamentaria (Duverger, 2000: 398)

Para medir el grado de coincidencia entre opinión pública y su representación en el parlamento, se compara el porcentaje de sufragios obtenidos por los partidos en el país con el porcentaje de asientos en la asamblea: “su dimensión electoral y su dimensión parlamentaria” (Duverger, 2000: 398); sin embargo, este comparativo sólo representa un segundo grado de deformación de la opinión pública, que se superpone a otra deformación más grave pero menos percibida: “la diferencia entre el reparto de los sufragios y la naturaleza verdadera de la opinión” (Duverger, 2000: 398 y 399), y es que el reparto de los sufragios no es la opinión pública misma, sino sólo un medio de expresarla.

La deformación de la opinión de segundo grado definida por la diferencia entre el porcentaje de sufragios y el de escaños asignados, es fácilmente mensurable; en ella el sistema electoral es el principal factor que determina el mayor

o menor grado de deformación; por su naturaleza, el sistema de representación proporcional genera una menor deformación, pues supone una correspondencia perfecta entre la dimensión electoral y la dimensión parlamentaria de los partidos; en todo caso, son las transformaciones o modalidades introducidas al sistema las que alteran dicha correspondencia; el régimen mayoritario de una sola vuelta, a su vez, presenta el máximo de inexactitud. En estos casos, el fenómeno muestra los niveles de sobre-representación o sub-representación que obtienen los partidos en la asignación de escaños lo que permite entender las variaciones o diferencias de opinión del cuerpo parlamentario con la opinión pública (Duverger, 2000: 398 – 401).

La deformación menos evidente, la que el autor citado considera como de primer grado, presenta otras implicaciones de mayor consideración que ponen en evidencia la distancia que existe entre las opiniones de la nación y la opinión del parlamento. En el examen de esta deformación, Duverger comienza señalando que: “En la medida en que la votación es libre, secreta, desprovista de presiones y manipulaciones que falseen su resultado, se admite que traduce correctamente a la opinión pública” (Duverger, 2000: 401), sin embargo, señala que la expresión electoral de la opinión no es coincidente con la opinión misma; ésta se deforma según el modo de escrutinio y el sistema de partidos. En este proceso es fundamental la regla del sistema electoral que define “no sólo la distribución de los asientos, sino también, la distribución de los votos”, porque “los electores no votan de la misma forma en un régimen mayoritario que en representación proporcional; en dos vueltas que en una sola; en escrutinio de lista que en escrutinio nominal. El mecanismo de la ‘polarización’ ilustra esta reacción de la forma de escrutinio sobre la opinión pública”. (Duverger, 2000: 403) Y es que, por ejemplo, la transformación de un sistema de mayoría relativa para adoptar uno de representación proporcional disminuye los sufragios del partido que ha sido mayoritario y aumenta los de los minoritarios.

Continuando con Dieter Nohlen, debe recordarse que la mayor o menor exactitud de la representación, depende en gran medida de la relación existente entre sistemas electorales y sistemas de partidos. En el examen de esta relación es necesario considerar los términos en que las normas constitucionales y legales

regulan la vida interna de los partidos políticos para exigirles prácticas democráticas en la selección de sus candidatos.

El sistema electoral previsto en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra sustentado en un sistema de partidos que garantiza a la sociedad la pluralidad ideológica y las vías para el debate en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales; así, en el artículo 41 constitucional se establece un sistema de partidos políticos, a los que les reconoce “vida institucional como entidades de interés público y les confiere la atribución de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público”, por lo que se les faculta a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal; en esta virtud, se les otorga la facultad de postular y registrar candidaturas de ciudadanos a ocupar cargos de elección popular, facultad que tiene como presupuesto que los partidos cumplan su función de promover la participación del pueblo en la vida democrática, dando cumplimiento así a su papel de interlocutor entre la ciudadanía que representan y el gobierno.

El papel que juegan los partidos políticos y las atribuciones que les confiere la Constitución mexicana, implica un ejercicio democrático de los partidos para la selección de sus candidatos a ocupar cargos de elección popular, ejercicio que debe proyectarse hacia la sociedad, pues significa el cumplimiento de la responsabilidad que implícitamente les asigna el artículo 41 constitucional en el proceso de construcción de la democracia y en la contribución a la realización de buenas prácticas democráticas. Las atribuciones conferidas, son normas de conducta que tienen como propósito materializar los principios y directrices políticas que reglan el ejercicio de la democracia; su incumplimiento significa la negación de la vocación democrática del pueblo mexicano. Por eso es necesario revisar, para reformar, el sistema electoral para autenticar la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, tarea que si ya es necesaria, se convirtió en indispensable y prioritaria ante la reforma a la Constitución por la cual se estableció la reelección inmediata de Diputados y Senadores.

La crisis de credibilidad en los partidos políticos y la percepción de los ciudadanos de no sentirse representados por aquéllos, ha generado un reclamo por una auténtica representación democrática, reclamo que ha abierto el camino a las candidaturas independientes, es decir, no postuladas por los partidos políticos, y cuya garantía de participación en la contienda electoral ha sido establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con los conceptos “candidaturas independientes” y “candidatos independientes” debe entenderse el reconocimiento legal para que los ciudadanos puedan registrarse individualmente como candidatos a ocupar un cargo de elección popular sin la postulación ni el respaldo de ningún partido político o asociación política ni de ningún otro organismo de carácter civil o ciudadano. La independencia de estos candidatos se encuentra referida fundamentalmente en relación con los partidos políticos y sus dirigencias, aunque también se encuentra referida, de acuerdo con la ley, a otras entidades públicas o privadas.

El tema de las candidaturas independientes toma fuerza ante el fenómeno de la desconfianza en dos de las tres instituciones directamente relacionadas con el sistema representativo: el Congreso y los partidos políticos. La tercera institución, los organismos electorales, el antiguo Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encuentra bien posicionada ante la opinión pública<sup>1</sup>.

Entre los factores que generan la desconfianza, --señala el destacado constitucionalista Diego Valadés— se encuentran: la percepción que tiene la ciudadanía sobre las tensiones que en el pasado reciente se dieron entre el Poder Ejecutivo y el Congreso y los partidos políticos; la percepción de que se tiene un pobre trabajo legislativo y de que las reformas institucionales no son en beneficio del pueblo; la percepción de que ni el Congreso ni los partidos políticos toman en cuenta la opinión ciudadana, los casos de corrupción en los partidos políticos y el apoderamiento de esas entidades políticas por grupos o familias; los casos de

---

<sup>1</sup> Vid. Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012.

corrupción y de tráfico de influencia protagonizados por legisladores dados a conocer por los medios de comunicación. Tales factores generan la demanda de “ciudadanizar” las instituciones y se planteó la necesidad de las candidaturas independientes (Valadés).

La reforma legal en materia electoral del año 2014 reglamentó el tema de las candidaturas independientes de los partidos políticos en el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su aspecto procedimental para la conformación de tales candidaturas, su registro y su elección. Esto sin duda significa un avance importante para la construcción de democracia representativa en nuestro país, pues tal reglamentación hace viable en el Congreso de la Unión una representación más cercana a la sociedad, si consideramos que la crisis de confianza y credibilidad en los partidos políticos ha alejado de éstos a ciudadanos que no ven en ellos ni en sus candidatos una opción.

Considero que la apertura a las candidaturas independientes abre un área de oportunidades para el desarrollo de nuestra democracia. Una de tales áreas de oportunidades consiste en la posibilidad de la emergencia de una nueva clase política, que sin compromisos partidarios, y ante la crisis de desconfianza en los partidos políticos y en el Congreso, representen una nueva opción para un buen gobierno.

Otra oportunidad es la de avanzar en el proceso de construcción de una democracia representativa y participativa, pues la apertura a las candidaturas independientes abre espacios de oportunidad para una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos políticos y en las elecciones. Es una oportunidad para que la democracia, se vea favorecida en su calidad en la medida en que abre nuevos espacios para la participación ciudadana, como ha sido señalado por la vertiente a favor de las candidaturas independientes.

Sin embargo, esta apertura democrática aún dejó temas pendientes que hay que revisar; entre otros temas: la necesidad de autenticar las elecciones de legisladores por el principio de representación y la participación en este sistema electoral de los candidatos independientes.

Ambos temas, la autenticación de las elecciones de legisladores por el principio de representación proporcional, la que actualmente se realiza mediante la emisión del voto simultáneo, por el cual se elige a legisladores por el principio de mayoría relativa y simultáneamente a legisladores de representación proporcional, tiene la desventaja para el elector que no tiene la posibilidad de seleccionar una lista de entre las propuestas por los diversos partidos políticos, lo que se traduce en que la ciudadanía no puede influir en la conformación de equilibrios entre las diversas fuerzas políticas que concurrirán a los órganos legislativos, aparte de que las fórmulas de asignación de escaños por el principio de representación proporcional permite la sobrerrepresentación de aquellos partidos políticos que obtienen una mayor representación, lo que provoca un falseamiento en la representación en los órganos legislativos, de acuerdo con la enseñanza de Maurice Duverger, la que ha sido expuesta en apretada síntesis en líneas anteriores.

La apertura a las candidaturas independientes, estimo que encuentra una limitante al darse sólo la posibilidad de concurrir a la elección sólo por el principio de mayoría relativa. La anterior es una estimación que parte de la consideración de que el sistema electoral favorece la sobrerrepresentación de los partidos políticos, pues es el caso que la representación proporcional seguirá siendo asignada sólo entre ellos como resultado de un voto desigual para los ciudadanos, pues aquellos ciudadanos que opten por un candidato independiente no contará con el voto simultáneo para la representación proporcional, lo que rompe con el principio de a cada elector un voto para cada elección que se realice.

Estas dos últimas consideraciones replantean la necesidad de abandonar el sistema de voto simultáneo, para autenticar las elecciones bajo el principio de representación proporcional, mediante la emisión de una boleta electoral con las listas plurinominales que permita al ciudadano la emisión de su voto para la lista de su preferencia.

Concluyo con las palabras de Laurence Whitehead, quien afirma que: “La mejor manera para entender la democratización es considerarla como un proceso complejo, a largo plazo, dinámico y de final abierto. Consiste en un progreso hacia

un tipo de política más basada en reglas, más consensual y más participativa. Al igual que la 'democracia', implica necesariamente una combinación de realidad y valor, por eso es portadora de tensiones internas" (Whitehead, 2011: 47).

## BIBLIOGRAFÍA

- Ferrando Badía, Juan. (1976), “Regulación jurídico-constitucional de los partidos de los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del caso italiano” *revista de Estudios Políticos*, ISSN 0048-7694, N° 208–209, pp.35–60.  
[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP\\_208\\_209\\_039.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_208_209_039.pdf).  
Consulta 24 de Noviembre de 2008.
- Duverger, Maurice. (2000), *Los partidos políticos*. Decimosexta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nohlen, Dieter. (1995), *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM – FCE, México..
- Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012.
- Toribio, Rafael. (2005), “Partidos políticos y sociedad civil: actores complementarios en la democracia”, *Revista Futuros*, N° 9, volumen III.  
<http://www.revistafuturos.mt>. Consulta: 12 de Noviembre de 2008.
- Valadés, Diego. “Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes”.
- Whitehead, Laurence. (2011), *Democratización. Teoría y experiencia*. Fondo de Cultura Económica, México,