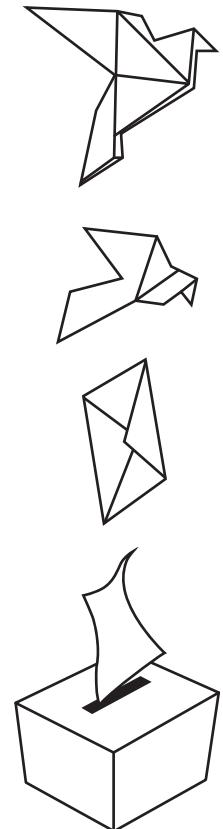


Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática



Grupo Parlamentario del PRD en la LXII Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque, 15960 México, D.F.

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C.

*Reforma electoral 2013: los retos
para la gobernabilidad democrática*
Alfa Eliana González Magallanes (coord.)

México, agosto de 2013

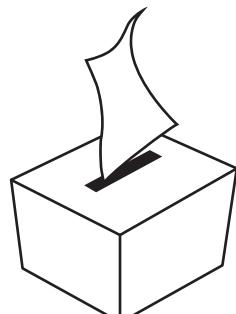
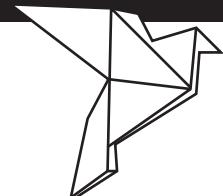
Centro de Producción Editorial del GPPRD

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Esta publicación es de distribución gratuita y puede obtenerse
en formato pdf en: < <http://www.diputadosprd.org.mx> >.
Se autoriza plenamente (y agradece) su reproducción no comercial,
siempre y cuando se cite la fuente.

Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática

Alfa Eliana González Magallanes
(coordinadora)



SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES, A.C.

■ Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
■ LXII Legislatura



Grupo Parlamentario del PRD en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva: Silvano Aureoles Conejo, coordinador; Agustín Miguel Alonso Raya, vicecoordinador; Roberto López Rosado, presidente de Debates; Fernando Zárate Salgado, coordinador de Administración Interior; Trinidad Morales Vargas, coordinador de Proceso Legislativo y Jurídico; Roberto Carlos Reyes Gámiz, coordinador de Comunicación Social; María de Lourdes Amaya Reyes, coordinadora de Reforma del Estado, Política Interior y Seguridad Nacional; Víctor Manuel Manríquez González, coordinador de Vinculación con Gobiernos Estatales y Municipales; Roberto López Suárez, coordinador de Vinculación con Movimientos y Organizaciones Sociales; Karen Quiroga Anguiano, Melchor Vázquez Angélica Rocío y Lizbeth Eugenia Rosas Montero, Coordinación de Vigilancia; Fernando Cuéllar Reyes, coordinador de Finanzas Públicas, Desarrollo Económico, Comunicaciones y Transportes; Catalino Duarte Ortúño, coordinador de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; José Antonio León Mendivil, coordinador de Desarrollo Rural; Luis Manuel Arias Pallares, coordinador de Política Laboral; Mario Alejandro Cuevas Mena, coordinador de Política Social; Víctor Reymundo Nájera Medina, coordinador de Laicidad, Derechos Humanos e Igualdad; Alejandro Carballo González, coordinador de Política Exterior; Rodrigo González Barrios, coordinador de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Aleida Alavez Ruiz, vicepresidenta de la Mesa Directiva; Ángel Cedillo Hernández, secretario de la Mesa Directiva; Marcos Rosendo Medina Filigrana, representante ante el IFE



SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES, A.C.

Sociedad Mexicana de Estudios
Electorales, A.C.

Dr. Víctor Alarcón Olgún
Presidente

Índice

Prólogo <i>Alfa Eliana González Magallanes</i>	9
Sesión inaugural	
Del sufragio efectivo al gobierno efectivo <i>Luis Alberto Villarreal García</i>	15
Presentación del foro <i>Alfa Eliana González Magallanes</i>	19
Hacia la culminación de la reforma electoral <i>Silvano Aureoles Conejo</i>	21
Algunos temas de la agenda electoral <i>Ricardo Mejía Berdeja</i>	23
La construcción del derecho al futuro <i>Víctor Alarcón Olgún</i>	27
Ni un proceso electoral más con las reglas de 2012 <i>Jesús Zambrano Grijalva</i>	31

Ley de partidos políticos

¿Necesitamos (otra) ley de partidos políticos?

Javier Arzuaga Magnoni

37

Equidad, elecciones internas de los partidos
y candidaturas independientes

Ricardo Becerra Laguna

41

Los partidos y su responsabilidad política:
la necesidad de un nuevo
régimen de partidos

Francisco Reveles Vázquez

47

Una ley para un sistema de partidos fuerte

Silvia Gómez Tagle

55

Modelo de autoridad electoral

Un nuevo método para la elección
de consejeros y magistrados
electorales

Jaime Cárdenas

63

Reforma electoral 2013
Modelo de autoridad electoral
Rosa María Mirón Lince

71

Autoridades electorales
Centralismo vs. federalismo
Javier Santiago Castillo

83

Procesos y campañas electorales

Credibilidad y construcción de confianza: los recursos económicos de los partidos políticos <i>Mauricio Merino Huerta</i>	93
El costo de la democracia electoral: topes a gastos de campaña <i>Verónica Malo Guzmán</i>	101
El derecho de réplica en el ámbito político-electoral <i>Ángel Zarazúa Martínez</i>	109
Apuntes para la reforma electoral en materia del modelo de comunicación política <i>Citlali Villafranco Robles</i>	119

Justicia electoral

Justicia electoral federal <i>Luis Eduardo Medina Torres</i>	125
Una agenda preliminar para la reforma de justicia electoral <i>Luis Efrén Ríos Vega</i>	135
Elementos para la legislación secundaria en materia de candidaturas independientes y consultas populares <i>Héctor Romero Bolaños</i>	145

Gobernabilidad democrática y participación ciudadana

Elementos para regular
las candidaturas independientes
Leonel Castillo González

153

Candidaturas independientes:
preguntas sin respuesta
Flavio Galván Rivera

165

Los retos de la reforma electoral 2013,
en el contexto de la participación ciudadana
Gustavo López Montiel

173

Mujeres candidatas, experiencia
subnacional y distritos perdedores
Joy Langston

183

Hacia la evaluación del desempeño
de las instituciones electorales
Víctor Alarcón Olgún

189

Clausura

Clausura a cargo del diputado
Francisco Agustín Arroyo Vieyra

203

Prólogo

El foro “Reforma electoral 2013: Los retos para la gobernabilidad democrática” no fue un acto fortuito; por el contrario, buscó incrementar la discusión sobre los temas más relevantes de la reforma electoral, tanto de los que quedaron pendientes en la anterior, como de los surgidos en la práctica electoral.

Las reformas electorales siempre han tenido una muy especial problemática en su discusión ya que se refieren a las reglas que los partidos, autoridades y sociedad deben acatar en la lucha por el poder. Por ello, las y los diputados y participantes en su discusión y aprobación son, por un lado, creadores de las leyes y, por otro, usuarios de las mismas.

Esta característica singular abre las posibilidades para que los argumentos o posiciones de las partes tengan una agenda oculta, que siempre dificulta la discusión. Por ello, el valor de obtener consenso en estas reformas es muy alto. Una reforma electoral lograda por consenso contará con una gran legitimidad.

El foro “Reforma electoral 2013: Los retos para la gobernabilidad democrática” se realizó con tres objetivos primordiales que se alcanzaron muy satisfactoriamente: *a)* invitar a expertos en la materia, como académicos, y funcionarios de las instituciones electorales, que cuentan con un reconocimiento innegable, con esto se garantizó que los temas realmente fueran tratados con responsabilidad; *b)* efectuar la discusión en un ambiente de libertad que garantizara el intercambio de las ideas;

c) lograr el inicio del debate sobre la reforma electoral con una plataforma adecuada.

La discusión libre de las ideas es el mejor camino para lograr la creación de consensos. El foro contribuyó de manera efectiva a alcanzar este objetivo.

Cada una de las mesas que integraron el foro fue un espacio para exponer las diferentes posturas respecto a la creación de una ley general de partidos políticos y un modelo de autoridad electoral; así como para analizar el proceso electoral, la justicia electoral y la gobernabilidad democrática. Pudimos escuchar coincidencias y disidencias y al mismo tiempo enriquecer nuestra visión sobre los temas abordados, todos ellos con el propósito de crear consensos para la construcción de la democracia en México. Entre las ideas expuestas más relevantes, podemos nombrar las siguientes:

En la primera mesa se discutió el tema de una ley general de partidos políticos. Encontramos posiciones que sostienen que esta ley deberá especificar la manera en que los partidos deben comportarse, hasta el grado de controlar la elección de dirigentes y la selección de candidatos; por otro lado, hubo argumentos en el sentido de que esta ley no debe existir, y debe ser la sociedad quien controle a los partidos por medio del voto de castigo.

En la segunda mesa, donde se discutió el modelo de autoridad electoral, presenciamos la propuesta de conformar una autoridad nacional que organice tanto las elecciones federales como las locales; mientras que otros sostienen que este modelo es inviable, y que la solución para fortalecer a la autoridad federal electoral es que al Instituto Federal Electoral se le quiten las facultades de solución de controversias entre los partidos.

En la tercera y cuarta mesas se revisó tanto el proceso como la justicia electoral. Se habló sobre la duración de las campañas políticas, los mecanismos para hacerlas más equitativas, las reglas que ocasionan efectos perversos y, en general, el sistema de justicia y su evolución.

La quinta mesa discutió algunos temas de gobernabilidad democrática, como las candidaturas ciudadanas, rendición de cuentas, tipos de representantes populares, reelección de diputados y ayuntamientos, entre otros.

En general, podemos sostener que avanzar en la construcción de la joven democracia mexicana nos invita a analizar, con detenimiento, la actual situación de nuestro sistema político. Es indispensable poner sobre la mesa que la disputa electoral y el ejercicio del poder requieren nuevos ordenamientos que permitan un adecuado funcionamiento de las instituciones y que fomenten la participación ciudadana.

La reforma electoral que saldrá de la discusión actual entre diputados, diputadas y otros actores políticos, deberá garantizar la legitimidad de las reglas del juego para la competencia entre los partidos. Además, esta nueva reforma tendrá que reflejar una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y las autoridades electorales.

Alfa Eliana González Magallanes
Diputada federal por el PRD

Sesión inaugural

Del sufragio efectivo al gobierno efectivo[•]

Luis Alberto Villarreal García[»]

La democratización de México ha sido una de las tareas que más tiempo nos ha llevado a todas y a todos en este país. Ha tenido el mayor número de retos, de desafíos, de impedimentos a lo largo de su historia.

El siglo XX fue un periodo en el que la democracia se abrió paso. La revolución empezó con el ideal de sufragio efectivo y se puede asegurar que dicho ideal no se cumplió ni en la época revolucionaria ni en la posrevolucionaria. Fue hasta finales del siglo pasado cuando empezamos a vivir procesos electorales parcialmente democráticos en nuestro país.

Afirmo categóricamente que el proceso de democratización de este país es un proceso inacabado que requiere el esfuerzo, el talento y el compromiso no solo de los partidos políticos, sino sobre todo de los ciudadanos, si lo que verdaderamente queremos es tener un país democrático en donde pasemos del sufragio efectivo al gobierno efectivo. En esta lucha es en la que hemos convergido históricamente muchos actores y distintos partidos.

Estoy convencido de que las cosas pueden ser y van a ser distintas si buscamos espacios de participación para los ciudadanos.

[•]Versión de audio editada.

[»]Diputado federal a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Partido Acción Nacional. Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

Son muchos los avances pero nos queda un largo camino por recorrer. Podemos tener la certeza de que cada voto hoy es contado y de que cada voto vale para elegir a nuestros representantes populares, pero esto no quiere decir que vivamos en un país democrático pleno; quiere decir solamente que vivimos en un país donde el sufragio es efectivo y donde los gobernantes son electos por la mayoría de los votantes. Debemos por ello impulsar una segunda ola de reformas político-electorales que consoliden la democracia de nuestro país.

La democratización de México no se resume solo a tener elecciones libres o a tener certidumbre en los conteos de votos. La democratización de México es una batalla que requiere el esfuerzo de todos nosotros para poder alcanzarla plenamente.

Me gustaría señalar algunos pendientes:

- ❖ Necesitamos una ley general de partidos políticos que regule la vida interna de estos para que electoralmente la competencia sea sin *dados cargados*.
- ❖ Procesos regulatorios de campañas electorales en los que el rebase de topes de financiamiento sea motivo de nulidad. En este país las elecciones deben ganarse, no pueden seguir comprándose.
- ❖ La regulación secundaria de candidaturas independientes y los métodos de democracia directa como la iniciativa y la consulta popular, figuras aprobadas en 2012 y que todavía no se han implementado.
- ❖ Un sistema que permita la participación ciudadana en todos los ámbitos de la política. México ya no solo necesita electores, México requiere ciudadanos más participativos.
- ❖ Segunda vuelta electoral que garantice, que permita, la construcción de gobiernos de mayorías y no de gobiernos encontrados. En la década pasada, en los últimos tres procesos electorales no hemos tenido un presidente de

la República que alcance más allá de 39 por ciento de los votos de los ciudadanos. El actual presidente de la República obtuvo uno de cada tres votos de los ciudadanos que participaron en el pasado proceso de julio de 2012.

Un país con menos desigualdad, donde el poder no sirva para cooptar a las masas y donde el dinero no sirva para comprar la dignidad. Un país donde la educación básica conforme un criterio mínimo en cada ciudadano, para que las elecciones no sean concursos de popularidad -de revista o de televisión-, sino concursos donde las propuestas, la trayectoria, las ideas y el proyecto de nación sean lo que rija los procesos electorales.

El camino ya está trazado. El Congreso de la Unión hará su tarea en esta materia y lo hará bien; lo hará enmarcado en el Pacto por México, pero lo hará convencido de que ha llegado la hora de darle una segunda oportunidad a este país para seguir el avance de su democratización.

Felicito a la diputada Alfa Eliana González y a los diputados y organizadores de este evento, y en nombre de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, les doy la bienvenida a los ponentes y a los participantes del foro.

Gracias a este tipo de espacios de reflexión y consulta, vamos a construir un México cada día más fuerte, más democrático, en donde seamos los ciudadanos los que lo pongamos en movimiento.

Felicidades y que sea para bien.

Presentación del foro*

*Alfa Eliana González Magallanes***

Este foro se desarrolla como parte de un esfuerzo por generar propuestas que apoyen a la concreción de iniciativas de leyes secundarias que deben ser sancionadas con motivo de la reforma política publicada en agosto de 2012, especialmente en lo relativo a las nuevas figuras de participación ciudadana, como son la iniciativa popular, la consulta popular y las candidaturas independientes; y también se propone reflexionar sobre los temas de interés y controversia en torno a la mejora de los ordenamientos electorales y el funcionamiento de las instituciones responsables de ello.

La pertinencia de este foro se suma de manera específica a las preocupaciones que como legisladores federales y como integrantes de uno de los partidos políticos más importantes representados en este recinto legislativo debemos aportar a la agenda política.

Al respecto, agradezco el respaldo otorgado a la propuesta de realizar este foro, por parte de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y las comisiones legislativas vinculadas al tema electoral.

Este evento pretende constituirse en un espacio donde la sociedad civil y los actores involucrados en el tema electoral

* Versión de audio editada.

** Diputada federal a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Partido de la Revolución Democrática.

encuentren puntos de convergencia para sus propuestas y aportaciones. Por ello, mi reconocimiento a todos los ponentes que amablemente aceptaron participar en esta actividad y, de manera particular, a la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales por su amplia disposición y participación en la realización de este encuentro.

El foro se nutrirá con propuestas que abarcarán la revisión del modelo y costos de la autoridad electoral; el modelo de justicia y delitos electorales; los elementos necesarios para fortalecer el sistema de partidos, no solo en cuanto a su número idóneo sino al tipo de responsabilidades que se les podrá exigir a través de la existencia, en su caso, de una ley que regule en forma más directa sus procesos internos. En suma, propuestas que permitan mejorar el papel de la representación de las minorías, así como también definir las responsabilidades asociadas con la participación de los ciudadanos en puntos controvertidos como el financiamiento de las campañas, o el papel de los medios de comunicación.

Con los diálogos que hoy dan inicio, la Cámara de Diputados refrenda su compromiso de propiciar acuerdos, construir consensos, establecer vínculos permanentes de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos, y sobre todo consolidar a la democracia y el Estado de derecho como piezas principales de nuestra convivencia.

Hacia la culminación de la reforma electoral[•]

Silvano Aureoles Conejo[»]

Deseo reconocer la oportunidad y la importancia de que empecemos a discutir la culminación de la reforma electoral.

En las legislaturas pasadas se inició una discusión de gran calado en materia electoral. Recordemos la reforma constitucional respectiva, fundamentalmente en lo tocante a la relación de partidos políticos y candidatos con medios de comunicación. Pero es evidente que esto no ha culminado y que en este proceso de fortalecimiento, de afinamiento, de los instrumentos que permiten el desarrollo de los procesos electorales en el marco de la civильidad política, y sobre todo en el marco de la ley, a pesar de los avances en la materia sigue habiendo rendijas jurídicas que alteran y ponen incluso en riesgo los procesos electorales y, por supuesto, que ponen en riesgo la gobernabilidad democrática del país.

Por lo menos los dos últimos procesos electorales para renovar la titularidad del Poder Ejecutivo federal han dejado de manifiesto que sigue habiendo mucho por hacer en la materia. Tiene pasos destacables en este camino el tema de los partidos políticos, con la propuesta -reiterada desde distintas voces- de tener una ley de partidos políticos que permita transparentar las tareas, las funciones y lo relativo a los recursos de los que disponen estos

[•]Versión de audio editada.

[»]Diputado federal a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Partido de la Revolución Democrática. Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD.

entes de interés público para que podamos mandar a la sociedad un mensaje de mayor certidumbre y de mayor confianza.

También está el tema del financiamiento a las campañas políticas. Sigue siendo severamente cuestionado de dónde llegan los recursos a las campañas. Los polémicos asuntos que se vivieron en 2012, en el marco del proceso electoral de julio, todavía no terminan, aún no se cierra la discusión. Quedan secuelas del señalamiento del uso de recursos de procedencia desconocida -quizá muchos de ellos recursos públicos- en las campañas electorales, con la complicidad de empresas que se han mencionado de manera reiterada. Después de la reforma de 2008, se ha generalizado la pervertida relación de candidatos con medios de comunicación. Si bien se limitó la relación directa de candidatos en la contratación de espacios de difusión, de mensajes, o el propio desarrollo de las campañas, se limitó la parte visible, la parte formal, pero se abrieron enormes ventanas, o más bien puertas, por la parte de atrás, por donde siguen entrando grandes cantidades de dinero a los procesos electorales y que reiteradamente se manejan como noticia. Es decir, los discursos o posturas de candidatos ya no se reflejaron en contratación de medios sino más bien como noticias relevantes del proceso electoral o de la campaña de un candidato determinado.

Y por último, está el polémico asunto del Instituto Federal Electoral, que sobre todo a raíz de los últimos acontecimientos queda severamente cuestionado en su prestigio como órgano autónomo del Estado mexicano responsable de organizar y conducir los procesos electorales.

Por eso yo felicito, compañera Alfa, la realización de este importante evento que recogerá sin duda propuestas, opiniones, inquietudes, que nos permitan entrar de lleno a la discusión de este tema, de cómo perfeccionar los instrumentos jurídicos para evitar las distorsiones en las campañas y los procesos electorales y permitir que los ciudadanos ejerzan el derecho de elegir libremente a sus representantes y a sus gobernantes.

Algunos temas de la agenda electoral[•]

Ricardo Mejía Berdeja[»]

Nos parece muy oportuno tratar este tema, más allá de la propaganda oficial y de este nuevo culto a la personalidad presidencial que se empieza a generar en el país y que nos vuelve a traer a colación esa presidencia imperial de la que habló Enrique Krauze. Nos parece también que la diputada Alfa González nos interpela para que los temas legislativos se traten en el Congreso de la Unión, porque actualmente la agenda legislativa parece monopolio o exclusividad del Pacto por México -que nosotros respetamos aunque no compartimos-, pero nos parece bien que en el Congreso y por legisladores surjan este tipo de iniciativas. Además, es muy adecuado que se haga con la participación de académicos, de especialistas, de gente que conoce el tema y las asignaturas pendientes en la materia. Por eso, enhorabuena, y nosotros estaremos atentos a las diferentes mesas de trabajo, porque sin lugar a dudas urge una nueva reforma electoral en el país.

El proceso electoral de 2012 dejó de manifiesto que hay una insuficiencia en varios temas electorales, particularmente en lo referente al dinero en las campañas, la transparencia, a la fiscalización, y ahí hay bastante tela de donde cortar.

[•]Versión de audio editada.

[»]Diputado federal a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por Movimiento Ciudadano. Vicecoordinador del Grupo Parlamentario de MC.

Coincido con lo expresado por mis compañeros legisladores: sin lugar a dudas, el caso Monex, este tema de las tarjetas prepagadas, es un asunto irresuelto de la agenda pública del país; y es un tema que se va a seguir presentando si no se toman cartas en el asunto.

Por otro lado, respecto a la renovación del Instituto Federal Electoral, nosotros, al igual que el PAN y el PRD, votamos en contra de la convocatoria para la sustitución del consejero electoral Sergio García Ramírez, por la forma y la precipitación con que se construyó. Nosotros sostenemos que ya no aguanta este mecanismo de reparto de cuotas en los órganos electorales, sea el Instituto Federal Electoral o el órgano jurisdiccional en su sala superior y en sus salas regionales. Por eso planteábamos, como una posibilidad, que una vez que se satisficieran los requisitos de elegibilidad y de idoneidad, pudiera un mecanismo de insaculación determinar quién será el nuevo consejero, a efectos de romper ese tramo que se da entre quien lo propone y lo pone en el cargo, y el funcionario electoral. Sin embargo, esta propuesta no fue obsequiada. De cualquier modo, vamos a vigilar que no se repitan estos casos.

La última reforma electoral que se vivió en el país, en 2007, dejó varios huecos. Nosotros consideramos que la última gran reforma fue la de 1997 y que es necesario en 2013 emprender una reforma de gran calado para poder resolver estos temas financieros, pero también los temas que tienen que ver con el sistema de medios de impugnación. Desde el Movimiento Ciudadano hemos planteado algunas iniciativas. Una tiene que ver con establecer como causa de nulidad de las elecciones el rebase de los topes de gastos de campaña, y la fiscalización previa, para que antes de la calificación de la elección presidencial se pueda determinar si hubo o no rebase de esos topes y no se haga después de que la instancia jurisdiccional determina la validez de la elección.

También hemos planteado establecer como parte del código electoral las cuotas de género -a raíz de la resolución del Tribunal

Electoral- como una norma expresa. Asimismo, es preciso seguir avanzando en la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero. Otro tema relevante es el de sancionar las promesas de campaña frívolas e irresponsables que hacen algunos actores y partidos políticos, que a sabiendas que no se pueden cumplir en el marco constitucional mexicano, las utilizan propagandísticamente. Es el caso de la pena de muerte, por ejemplo, o de las cuotas escolares, que usó como propaganda el Partido Verde y que, sin embargo, vemos que incumplió.

Los dejamos aquí como algunos temas en la agenda. Está muy nutrido el temario como lo estábamos viendo en el catálogo que nos entregaron, pero sí dejamos estas preocupaciones. Nos parece además muy adecuado que lo enmarquen en el tema de la gobernabilidad democrática, porque insistiría en que, lejos de este mundo idílico que se está viendo en el país, hay problemas graves: la inseguridad pública no ha bajado, al contrario, sigue creciendo; los grupos de autodefensa que están surgiendo en varias partes del país; la movilización de grupos sociales que se sienten afectados por las reformas constitucionales recientemente aprobadas. Entonces, la salida a estos problemas sin lugar a dudas es la democracia. Por ello me parece que el tema electoral no puede circunscribirse a un asunto procedural, tiene que ser un tema de reforma política de fondo. Desde el Movimiento Ciudadano, vamos a estar insistiendo en esta agenda.

La construcción del derecho al futuro[•]

Víctor Alarcón Olguín[»]

Desde 1977 nuestro país ha recorrido un largo periplo en pos de la certeza y la institucionalidad democráticas. Hoy, a diferencia de los encuentros que entonces se daban en el salón de plenos de la Secretaría de Gobernación, a cuya tutela se encontraba adscrita la Comisión Federal Electoral, en tanto instancia responsable de la organización de los comicios, los partidos políticos y los ciudadanos hemos pasado a tener el papel central en el diseño y la construcción de las reformas que demanda México.

Este no ha sido un proceso fácil: con el riesgo siempre de que podemos encontrar caminos difíciles para conseguir acuerdos. Pero justamente este es uno de los importantes retos que la democracia ha implicado para todos nosotros, para seguir avanzando en la construcción no solamente de mejores leyes sino también de la posibilidad de que los mejores hombres y mujeres puedan ayudar a la ciudadanía, con lenguaje y actitudes distintos y mediante el uso responsable de las instituciones que dan forma y rumbo al devenir político actual.

El aprendizaje de la democracia electoral nos ha hecho pensar que hemos pasado de las reformas construidas desde un solo poder, a las que se construyen y derivan de la conjunción de

[•]Versión de audio editada.

[»]Doctor en Estudios Sociales (especialidad en Procesos Políticos) por la UAM-Iztapalapa. Presidente del Consejo Directivo de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee), 2013-2015.

varios poderes, que están aprendiendo a negociar y a coexistir con otros.

De manera específica, el largo periplo que han constituido estas reformas electorales ha permitido un cambio político que generó, primero, el desarrollo de la competencia, luego pasar a la alternancia, y hoy llegar a la consolidación de aprendizajes de una cultura política que genera en las bases de su desarrollo la colaboración, el equilibrio y el entendimiento de que la democracia debe ser el lenguaje de la pluralidad efectiva entre los poderes y los actores. Sin embargo, seguimos teniendo asignaturas pendientes respecto al nivel de confianza y legitimidad plena que debe construirse en un modelo participativo. La desconfianza es un elemento importante que debe erradicarse entre todos nosotros.

Este foro pretende abonar en la construcción de confianza y, sobre todo, lo más importante: en la construcción del derecho al futuro. Un derecho al futuro que le dé a las generaciones más jóvenes -a las que también va dirigido este foro- la posibilidad de creer en los partidos políticos, creer en las elecciones, creer en las instituciones políticas como medios plausibles para lograr el cometido de la democracia tan prometida y tan ansiada durante estos últimos 35 años.

En ese sentido, el reto que tenemos es procesar no solamente lo que se ha discutido o lo que se está discutiendo como los temas de moda, sino tomar en serio la propuesta que los propios partidos políticos han construido desde agosto de 2012 y no solamente en relación con esa última reforma electoral, en materia de candidaturas independientes, iniciativa popular y consulta popular, sino también darle curso a las más de cincuenta iniciativas de ley que en ambas cámaras del Congreso se han recibido para procesar o tratar de abordar algunos de los múltiples temas que ya aquí se han mencionado y que también, desde luego, están siendo reconsiderados o incluidos en la discusión del Pacto por México.

Por eso, para la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales –que en particular me honro en presidir–, es muy importante que el Poder Legislativo nos haya abierto las puertas de esta importante casa de la democracia que es el Congreso mexicano, porque los ciudadanos estamos demandando más voz, más influencia y más decisión efectiva en los procesos políticos. Es decir, esta es una democracia compartida, con responsabilidades y deberes que también los ciudadanos estamos dispuestos a asumir y a afrontar con todos los riesgos que conlleva. En ese sentido, el reto más importante de la sociedad civil es acompañar, no contradecir, impugnar o simplemente destruir. En algunos contextos se dice que los ciudadanos estamos enfrentados con los partidos; por el contrario, la aportación de la sociedad civil es construir, crear confianza, crear vínculos para que este país pueda empezar a tender los puentes necesarios para terminar de generar un proceso electoral digno y a la altura de la propia ciudadanía.

Por ello es muy importante para nosotros que el foro “Reforma electoral 2013: Los retos para la gobernabilidad democrática” encuentre interlocutores de la calidad de la diputada Alfa González Magallanes, que tuvo la inteligencia, la responsabilidad, el compromiso, pero sobre todo el ánimo de abrirnos esta puerta. Eso es algo que debemos celebrar, que haya legisladores que entiendan que ese es su papel, que además lo hacen con gusto y marcan una pauta muy importante sobre el tipo de legislador que queremos en este país. En ese sentido, lo más importante para nosotros es que en esta casa de la democracia que es el Congreso de la Unión, seamos un espacio de coadyuvancia para lograr la consecución de objetivos que ha animado a las cinco secciones que compondrán este foro.

Cierro esta intervención agradeciendo de nueva cuenta, en nombre de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, esta oportunidad para aportar, para sumar ideas, para generar un clima de mayor ánimo, de mayor disposición a lograr las reformas

que requiere México. En ese sentido, para nosotros es preciso conformar un espíritu, como bien decía Alfonso Reyes en su *Cartilla moral*, de que el bien de los bienes es precisamente la moral, y justo con esa moral hay que aportar elementos para que esta se consolide.

Yo espero que en este foro, y también es el deseo de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, ese mayor bien que podamos obtener en el caso de México, sea una legislación electoral a la altura y de la calidad que nuestros ciudadanos y nuestros propios partidos demandan; y sin lugar a dudas será ese el principal cometido de nuestros trabajos en esta oportunidad.

Ni un proceso electoral más con las reglas de 2012[•]

Jesús Zambrano Grijalva[»]

El PRD tiene como principio intercambiar ideas con la sociedad y con los expertos en las materias antes de legislar, pues solamente así se garantiza que las leyes recojan el sentir, el reclamo de la sociedad; y este foro que celebramos, es una muestra más de apego a nuestros principios.

El PRD ha jugado un papel determinante prácticamente en todas las reformas electorales efectuadas del '88 para acá, que yo digo que fue cuando empezó la verdadera competencia por la Presidencia de la República, la verdadera competencia electoral. En especial, fuimos parte fundamental en la configuración de la gran reforma electoral de 1996, que significó un parteaguas en la vida política, institucional y electoral de nuestro país. Por ello nos interesa, en este sentido, poder debatir frente a la sociedad, y qué mejor que hacerlo en foros de esta naturaleza.

Por supuesto que el PRD tiene un conjunto de propuestas, de ideas de por dónde ir en general en la reforma del Estado –como se ha ido plasmado en los acuerdos del Pacto por México– y no tenemos, desde luego, ningún temor para debatir de manera abierta y de frente a la sociedad.

La ley electoral –el gran tema de este foro– es, por sus propias características, dinámica: siempre debe estar adecuándose

[•]Versión de audio editada.

[»]Presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática.

para responder a las exigencias de los procesos electorales y reclamos de la sociedad. De no hacerlo, se correría el riesgo de que la sociedad no crea en los cambios y transiciones de poder por la vía democrática, y con ello se perdería la legitimidad mínima requerida para un gobierno en la actualidad, es decir, para la conformación de los órganos institucionales del poder.

Por ello, los temas de este foro han sido escogidos con mucho cuidado y son, sin lugar a dudas, los grandes temas que se han quedado en el tintero en reformas pasadas o los que nos evidencian también como déficit democrático los últimos procesos electorales, especialmente el proceso electoral de 2012. Por ello, yo soy de los convencidos de que las actuales circunstancias hacen impostergable el que asumamos estas reformas y caminemos de nueva cuenta en el sentido de perfeccionar nuestra norma electoral.

Entre los más importantes temas, yo subrayaría la ley de partidos, que es la consecuencia lógica de un concepto que se incluyó en la reforma de 1996, según el cual los partidos políticos nacionales son de interés público. La sociedad debe reglamentar no solamente la relación de los partidos con ella, sino la vida interna de los propios partidos. Y las preguntas que es preciso responder son: ¿hasta dónde se debe reglamentar la vida interna de los partidos en una ley de partidos políticos?, ¿debe el IFE organizar las elecciones internas de los partidos políticos para definir los propios órganos de dirección interna y las candidaturas mismas de los partidos políticos?, ¿cómo se debe organizar el referéndum y el plebiscito en una relación de interacción con la sociedad?

Otra discusión, otro tema imprescindible, es el modelo de autoridad electoral, ya que el actual, del que forman parte el IFE y los institutos locales, en el PRD estamos convencidos de que le ha quedado chico a las exigencias que hoy tienen los procesos electorales de nuestro país. Este sistema ha mostrado señales claras de agotamiento. La independencia y legitimidad

del IFE está erosionada y cuestionada preocupantemente. Ni el IFE ni los institutos locales han podido garantizar la equidad plena en las contiendas electorales. En especial nos preocupa que en muchos estados de la República la independencia y autonomía de los institutos electorales locales es severamente cuestionada y en la práctica han sido capturados por los gobernadores.

Es necesario que asumamos que los recursos que la sociedad invierte en los institutos locales y federal -que se organizaron todos ellos a manera de copia de lo que hicimos con la reforma de 1996 y las subsiguientes- son muchos, por lo que se debería evitar duplicidades y optimizar su uso. Por eso en el Pacto por México también se plantea como posible solución conformar una sola institución que organice las elecciones tanto federales como locales, es decir, un instituto nacional electoral. ¿Es esto compatible con el federalismo, con la soberanía de los estados? Es un tema que nos parece se debe discutir y asumir con toda responsabilidad.

En este mismo sentido, se requiere actualizar las leyes que rigen el proceso y las campañas electorales. Se ha cuidado mucho que haya equidad en las elecciones, con reglas iguales para todos, pero se pudo advertir cómo en las pasadas elecciones no lo hemos logrado. Esto es preocupante y lamentable. Tenemos lo que aquí referían los diputados Aureoles y Mejía: se pueden rebasar los gastos de campaña, lo cual está penado por la ley, pero no hay consecuencias para ello. Los propios sistemas de fiscalización son tan imperfectos, por decir lo menos, que primero se califica una elección y después se dictamina sobre los gastos de campaña, y esto es absolutamente inaceptable, por lo tanto debemos modificar la norma.

El sistema de solución de controversias también debe actualizarse, modernizarse, y solamente lo podemos hacer como resultado de una gran discusión entre especialistas y con la sociedad. Hasta ahora el sistema judicial ha sido errático; con

ello se pierden los principios de certeza y legalidad. No podemos tener un partido moderno y un sistema electoral moderno sin un sistema judicial moderno.

Con seguridad, de lo que aquí se ha expresado y del contenido de este foro, saldrán insumos muy importantes para la actualización de nuestra norma electoral.

Comparto plenamente la reflexión que aquí han hecho quienes nos antecedieron en el uso de la palabra, y lo digo a mi manera: Ni un proceso electoral más con las mismas reglas que tuvimos en el proceso electoral de 2012. Estoy seguro de que la sociedad mexicana no aguantaría, no soportaría que fuéramos a un proceso electoral con normas que no se respetan y sin consecuencias por no respetarlas; que alguien pueda alzarse con un triunfo que no haya obtenido legalmente y que no exista un recurso contra el mismo.

Esta es nuestra confianza, esta es nuestra convicción, y habiéndoseme concedido la honrosa distinción para concluir esta sesión inaugural, declaro formalmente inaugurado el foro “Reforma electoral 2013: Los retos para la gobernabilidad democrática”.

Diputada Alfa González: Mucho éxito en sus tareas. Que sean para bien de México.

Ley de partidos políticos

¿Necesitamos (otra) ley de partidos políticos?*

Javier Arzuaga Magnoni►

En la presentación de estas jornadas de discusión, en el panel en el cual estuvieron diputados federales y el presidente de un partido político, cuatro de seis personas que tuvieron la palabra dijeron que era indispensable una ley de partidos políticos. Me pregunto, ¿será que es indispensable una ley de partidos políticos? La primera pregunta que me plantearía es, ¿qué elementos regula una ley de partidos políticos? Tomemos como ejemplo la legislación alemana -muy emblemática porque fue la primera ley de partidos políticos-, que regula cosas tales como el reconocimiento pleno de los partidos políticos, y el establecimiento de sus derechos y obligaciones; determina el subsidio federal proporcional a la fuerza de los partidos; define el carácter de los partidos políticos como instituciones de interés público; establece la exigencia de contar con mecanismos democráticos y abiertos para la elección de dirigentes y candidatos; también define un sistema de fiscalización para el subsidio federal, las condiciones de la participación en las elecciones federales, la asignación del acceso a los tiempos en la radio y televisión, y el control del financiamiento privado.

* Versión de audio editada.

** Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Secretario de Organización de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee).

La Ley Orgánica de Partidos Políticos española de 2002 establece cosas similares: las condiciones para la creación de partidos políticos; los principios de organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos; las condiciones para la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos; y aspectos vinculados con la financiación de los partidos políticos.

Como referencia, la ley española de partidos políticos tiene siete cuartillas y 14 artículos; mientras que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en México tiene un libro dedicado a los partidos políticos, que tiene 38 cuartillas y 81 artículos, y sin embargo decimos que en México no hay una ley de partidos políticos. ¿Será que no hay una ley de partidos políticos?

Desde mi perspectiva, en México sí hay una ley de partidos políticos. No se llama ley general de partidos políticos, pero sí la hay y regula muchísimos más aspectos que lo que la mayoría de las legislaciones sobre partidos políticos regulan en el mundo. Sobre asuntos internos de los partidos políticos, regula aspectos tales como los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales (estoy refiriéndome al artículo 46 del Cofipe). Resulta interesante que los partidos políticos tengan que hacer públicas sus estrategias y someterlas a la regulación de la autoridad jurisdiccional. Los partidos políticos, entre otras cosas, necesitan ganar elecciones; si hacen públicas sus estrategias... no me checa, pero bueno. Me parece que el libro segundo del Cofipe regula, insisto, muchísimas más cosas de lo que las leyes de partidos políticos en el mundo suelen regular.

Por otra parte, me preguntaría: ¿será que en los países que tienen leyes de partidos, estos son menos cuestionados que los mexicanos? Regularmente, cuando hacemos estas preguntas revisamos lo que ocurre en España, en Alemania, pero recordemos que la mayor parte de los países de América Latina tienen ley de partidos políticos y los partidos políticos están muchísimo

más cuestionados que los mexicanos. En algunos casos, incluso han llegado a pensar en sistemas de representación que no incluyan partidos políticos; me refiero a Venezuela, Ecuador, Bolivia... En Argentina, la ley de partidos políticos obliga a las primarias, por ejemplo, y los partidos políticos están tanto o más cuestionados que los mexicanos. Entonces, mi respuesta inicial a esa pregunta sería que no.

Vuelvo a la presentación de los diputados el día de hoy. Todos aquellos que mencionaron que hace falta una ley de partidos políticos dijeron: hace falta regular la vida interna de los partidos. El punto fundamental de la propuesta de que exista una ley de partidos políticos en México hace referencia a la regulación de la vida interna. ¿Será necesario regular la vida interna de los partidos? ¿Será necesario que el Estado tenga que tutelar constantemente actividades que corresponden a los ciudadanos?

En el debate presidencial de la elección de 1994, el candidato Diego Fernández de Cevallos le preguntó al candidato Ernesto Zedillo: ¿A usted quién lo eligió? A mí me eligieron miles y miles de panistas a lo largo y ancho del país. ¿A usted quién lo eligió? Ninguna nota en los periódicos al día siguiente, ninguna encuesta posdebate tomó el tema de la democracia interna de los partidos como un tema relevante. Pareciera que los ciudadanos no incluyen dentro de la evaluación de los partidos políticos, qué tan democráticos son internamente o no.

¿Tendría el Estado que tutelar esto que los ciudadanos no tutelan? A mí, el tutelaje del Estado respecto a estas cuestiones se me hace como el Photoshop, algo así como: vamos a corregir la imagen de los partidos frente a la sociedad para que se vean bonitos, cuando en realidad no lo son. Entonces recurrimos a la estrategia del Photoshop para disimular una realidad que los ciudadanos deberían ver, evaluar y poder sancionar.

Para los ciudadanos es un tema fundamental, por ejemplo, la corrupción, y por ello entre los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, incluso entre los partidos políticos,

están todo el tiempo fiscalizándose para tratar de evitar actos de corrupción; no obstante, es muy poco común que las instituciones de la sociedad civil, incluso que los partidos políticos que tanto reclaman una ley de partidos políticos, se estén fiscalizando entre ellos para definir si los procedimientos internos se ajustan o no a la democracia interna. Es más, la reforma de 2007 incluyó aspectos de democracia interna y, hasta donde yo sé, los partidos no han cambiado en lo más mínimo en términos de sus procedimientos internos.

Me parece que hay una expectativa desmesurada respecto de los comportamientos que las leyes pueden moldear. Al mismo tiempo que esperamos que las normas se respeten, pensamos que las normas deben ser cambiadas permanentemente. Las normas, en general, moldean los comportamientos de las personas, sí, pero cuando son institucionalizadas. Leyes que se modifican permanentemente no generan comportamientos, lo único que generan es la expectativa de la transitoriedad, la expectativa de cómo burlar una ley que sabemos que no va a durar mucho.

Por otra parte, las leyes suelen hacerse a tiempo pasado. Normalmente, las leyes electorales suelen regular en México las trampas que se hicieron en la elección anterior pero no las que se harán en la elección siguiente. Por lo tanto, apelar de manera permanente a regular cosas que deberían ser reguladas por la sociedad, lo único que genera es una mecánica de engaño y de burla respecto a las reglamentaciones legales.

Creo que el principal problema es que las normas no se respetan, pero eso no se resuelve con nuevas normas.

Equidad, elecciones internas de los partidos y candidaturas independientes*

Ricardo Becerra Laguna»

Había preparado una ponencia que denominé “Volver a lo básico” pero, dado lo que se ha sostenido en la sesión inaugural y lo que ha dicho el doctor Javier Arzuaga, me parece importante anotar otros temas, sobre todo porque el auditorio es extraordinariamente joven, lo cual resulta muy importante y constituye otro mérito de la convocatoria de este evento.

Voy a dividir mi exposición en una parte estrictamente política -y decididamente polémica-, y otra, más técnica y problemática, sobre lo que ya ha abordado un poco el doctor Arzuaga.

Cuando escuché al presidium, en la inauguración, me sentí habitante de un universo alternativo, completamente. Es decir, parece ser que lo que vivimos en 2012 fue una elección en que el dinero corrió sin ninguna contención, sin ninguna fiscalización; donde se compró la voluntad de decenas de millones de votantes; donde la televisión tuvo una injerencia determinante en las cabezas de los electores, etcétera. No es mi impresión. No fue así. Creo que esas explicaciones impolíticas dejan fuera a la política y a la configuración de la opinión pública verdadera en el momento electoral por razones técnicas o dinerarias; no permiten ver lo básico. En mi opinión, lo básico fue que los electores mexicanos estaban ante la disyuntiva de una realidad social, un horror diario, de una guerra al narcotráfico que había infundido

* Versión de audio editada.

» Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD).

el temor, el miedo, por todas partes de la república. Nos encontrábamos con noticias peores cada día en materia de seguridad pública y los ciudadanos tenían que decidir quién iba a resolver ese problema absolutamente esencial de la vida y quién respondía mejor a esa inquietud. No lo estoy inventando. Por fortuna, en septiembre se conoció la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública hecha por el Inegi, que vuelve a confirmar que en la cabeza de los mexicanos en el año 2012 estaba como prioridad absoluta, incluso por sobre el empleo, el problema de la seguridad. ¿Y quién iba a resolverle el problema de la seguridad? ¿El presidente que decía que todo iba bien? ¿El partido que defendía la guerra contra el narcotráfico y el presidente que decía que todo estaba bien y que esos eran los costos que había que pagar para eliminar al narcotráfico? ¿O el candidato que tomó Reforma seis años antes y que tuvo que pedir perdón como estrategia de inicio de arranque de campaña? A mi parecer, en la cabeza de los mexicanos, quien podía responder mejor a esa preocupación básica fue el que ganó. Y esto es lo que explica, esencialmente, los resultados electorales de 2012.

Yo propongo una explicación y una discusión política a la configuración de la voluntad y de la soberanía de los mexicanos con estos elementos, no con los elementos de la técnica electoral. A partir de esto, sin embargo –como bien lo dijo el doctor Arzuaga–, los propios partidos políticos desataron lo que algunos comunicólogos llaman *síndrome de la isla de Pascua*. Es decir, ellos infunden una cierta agenda, dicen que hubo fraude, que hubo cosas fuera de la ley, ilegales; eso enfurece a la opinión pública y la opinión pública hace un torrente; los periódicos del país y las televisoras hacen de los propios discursos de los partidos temas de la agenda; y estos se escapan hacia el futuro con nuevas reformas electorales.

Creo que esta mecánica tiene que ser superada, y en ese sentido me parece muy importante lo que está ocurriendo en otros ámbitos de México.

Ese es mi siguiente punto, el nuevo contexto que abre -gracias al cielo- la reforma en materia de radio y televisión, en materia de telecomunicaciones. Esta reforma le va a poner otro contexto, otro piso completamente distinto a la lucha y a la discusión electoral. Los partidos siempre quisieron resolver el problema de la radio y la televisión y su influencia en la política por vía de la ley electoral. Evidentemente, nunca alcanzaba, no podía alcanzar y tampoco la autoridad electoral podía alcanzar un problema de esas dimensiones. Por eso, la enorme reforma que están produciendo los partidos del Pacto por México en materia de telecomunicaciones creo que es la mejor noticia electoral, y el mejor contexto para la discusión de la reforma electoral. Para decirlo de otro modo, ya podemos hablar de otra manera en materia de radio y televisión.

Paso a los aspectos técnicos. Propongo situar la discusión otra vez en el momento en que se fundó o se fraguó el concepto maestro de *equidad* en la contienda electoral. Creo que lo hemos puesto de cabeza y hemos entendido la equidad como un techo, casi como una tutela. Hubo en el IFE -por cierto, yo ya no trabajo en el IFE, por eso puedo hablar tan libremente-, en el año 2012, más o menos 860 quejas relativas a la equidad de la contienda, pero entendida la equidad como un techo, es decir, como una obligación del IFE para tutelar que no se despegaran mucho las acciones y las actividades de los partidos políticos. Pero no, la equidad es una base, la equidad es un piso que se refiere a dos cosas centralmente: dinero y acceso a medios, y ambos se reparten mediante formas constitucionales.

La equidad es una condición material. Que si hace más mítimes un señor que el otro, que si tiene más entrevistas ese señor que el otro... Francamente, si seguimos con esta idea de la equidad como un techo en el cual permanentemente el árbitro tiene que estar jaloneando hacia el emparejamiento a los actores y a los partidos políticos, creo que nunca vamos a lograr ninguna legislación más o menos sólida, más o menos manejable. Si no

admitimos y aceptamos que la equidad es un problema material y una base condenamos a que el Instituto Federal Electoral, como juez de estas cosas, esté permanentemente fracasando, y -como también decía el doctor Arzuaga- aplicando una legislación sobre la cual todo el mundo construye el discurso de su futuro cambio.

Sobre la ley de partidos, y en esta misma sintonía, conté en el Cofipe 145 artículos que tienen que ver con los partidos políticos y su regulación (más allá de los del libro segundo). Entiendo que los partidos quieren que el IFE se haga cargo de sus elecciones internas; entiendo que esa es la demanda por la cual están pujando, por una ley de partidos. Pero vamos a otorgar más atribuciones al Instituto, y el que pierda, estoy seguro, acusará al IFE de que no supo administrar sus elecciones internas. Más o menos así creo que estamos configurando una profecía que se autocumplirá.

Sin embargo, quisiera llamar la atención, aunque me salga un poquito del tema estricto, hacia uno de los temas que, a mi modo de ver, no ha sido suficientemente abordado ni analizado, y es el aterrizaje o metabolización de las candidaturas independientes en el derecho electoral. Es decir, ¿cómo le vamos a hacer para que quepan en el código electoral las candidaturas independientes?, es una de las formulaciones y de los problemas cuánticos más impresionantes que he visto. ¿Van a tener dinero?, ¿van a tener acceso a medios?, ¿van a tener representación en los consejos?, ¿se les va a proporcionar el padrón electoral? Todo el derecho electoral está pensado sobre la base de partidos políticos, de organizaciones que son los protagonistas de la contienda electoral, no de candidatos, mucho menos de candidatos independientes. Es un enorme problema y un enorme riesgo de la reforma, del cual creo que este foro tiene que hacerse cargo inmediatamente, como tema prioritario de la agenda.

Termino con una sola afirmación. Si hubiera que cambiar un solo tema en el derecho electoral mexicano el día de hoy, uno

solo, yo escogería arrebatarle, quitarle, al Instituto Federal Electoral su carácter de juez. Nadie ha impugnado nada, ni una coma, nada, ni un procedimiento ejecutor, del área ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Lo que se cuestiona es su capacidad como juzgador, y claro, es que el Consejo General del IFE no está hecho para ser un juez.

Los partidos y su responsabilidad política: la necesidad de un nuevo régimen de partidos

Francisco Reveles Vázquez►

Como protagonistas esenciales del cambio, los partidos son factores clave para el sistema político en su conjunto. Desafortunadamente, tal protagonismo se ha convertido en partidocracia, con la consecuente separación de las dirigencias partidistas de sus respectivas bases y principalmente de la sociedad. Asimismo, afianzados en su condición de privilegio, se han resistido a acotar su poder tanto como instituciones en sí mismas (es decir, como partidos), como en aquellas otras esferas de su acción política, sea en la gestión gubernamental o en el trabajo parlamentario. Aquí se pueden reconocer muchas herencias del autoritarismo que no han sido desmanteladas por los nuevos gobernantes. Por el contrario, privilegios como sus elevadas remuneraciones (ofensivas para los millones de mexicanos pobres), la posibilidad de traficar con sus influencias y el alto grado de impunidad que les conceden sus cargos, han sido poco regulados o incluso ignorados por el legislador. Mientras tanto, el que aplica la ley los ha pasado por alto ante -se arguye- la falta de recursos legales para poder sancionarlos. De ahí se deriva, una vez más, la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas eficaces, que dicten un comportamiento ético, desalienten

* Doctor en Ciencia Política. Profesor investigador titular del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Autor de *¿Qué sabemos sobre los partidos políticos en México?*, México, UNAM / Gernika, 2011.

la violación de las leyes y, principalmente, otorguen credibilidad al quehacer gubernamental en esta materia.

Como respuesta a esta situación, recientemente se aprobaron las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa popular. En efecto, se aprobaron en el papel, pero de ahí a que se concreten falta un largo trecho.

Los intereses particulares que más han afectado nuestro derrotero democrático (si se les quisiera ver de ese modo) han sido los relativos a los partidos políticos. Pese a que, en efecto, lo que tenemos en la actualidad en materia de democracia se lo debemos a ellos, lo que nos hace falta es la mayor de sus responsabilidades. Si en los partidos hay un peso sustancial de los liderazgos y si a menudo muestran un endeble compromiso con la democracia, es natural demandar que al menos haya un marco normativo que trate de controlarlos. Ante tales fenómenos, los ciudadanos merecen la oportunidad de regularlos mediante una ley de partidos en la cual se establezca un conjunto de reglas específicas para normar su vida interna, con el fin de darles mayor legitimidad, fomentando sistemáticamente procesos democráticos y espacios de participación internos, así como la rendición de cuentas de los líderes ante los militantes. El poder legislativo podría colocar a los partidos en el banquillo de los acusados para exigirles que rindan cuentas a la sociedad.

Una propuesta concreta de reforma legal sería establecer el registro declarativo, con el fin de que cualquier partido pueda competir en elecciones, dando oportunidad a partidos locales. La atomización del sistema de partidos podría ser resultado de esta modificación del régimen legal, por lo que será necesario formular un conjunto de reglas complementarias. Para evitar la atomización y la fragmentación, se requeriría definir una barrera legal más alta. Como sea, el voto de los electores sería el factor determinante de la existencia de un partido y no una autoridad electoral. Solo a aquellos partidos

que consiguiieran superar la barrera legal se les otorgaría financiamiento público.

Naturalmente, esto implica que también se otorgue el pleno reconocimiento a los partidos políticos locales. Esta es una norma sin vigencia generalizada, por lo que se requiere su implantación obligatoria para que las múltiples fuerzas políticas locales no se vean forzadas a la integración con un partido que tenga registro nacional.

Si en los partidos hay un peso sustancial de los liderazgos, si a menudo muestran un endeble compromiso con la democracia, es natural demandar que al menos haya un marco normativo que trate de controlarlos. Ante tales fenómenos, los ciudadanos merecen la oportunidad de regularlos mediante una ley. Actualmente los partidos están contemplados por la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Se requiere establecer un conjunto de reglas específicas para normar su vida interna, con el fin de darles mayor legitimidad, fomentando sistemáticamente procesos democráticos y espacios internos de participación, así como la rendición de cuentas de los líderes ante los militantes.

Por ello se propone la formulación de una ley de partidos que garantice la vida democrática de este tipo de organizaciones. De manera específica, se debe regular lo siguiente:

- ❖ Las formas de afiliación
- ❖ Los derechos de los militantes
- ❖ Los procedimientos para la selección de dirigentes y de candidatos a cargos de elección popular
- ❖ Las formas de integración de los órganos de dirección y de base
- ❖ Los espacios de participación colectiva para el debate ideológico
- ❖ El sistema de sanciones

En todos ellos deben privar principios de carácter democrático, que fomenten la participación de todos los miembros en todos los niveles organizativos y primordialmente en la discusión sobre todos los asuntos relacionados con la actividad cotidiana del partido.

En el caso de las formas de afiliación, se propone abrir las puertas del partido a la participación de los ciudadanos en general, asegurando su lealtad y al mismo tiempo estimulando su praxis política.

Respecto a los derechos de los militantes, nuestra postura es a favor de extender amplios derechos para asegurar su participación en la toma de decisiones. Además de los derechos comúnmente aceptados como democráticos (de expresión, participación y organización de corrientes), se deben dar garantías para que cualquier militante pueda ser postulado como candidato o acceder a cargos de dirección, y tenga el derecho a ser informado permanentemente de las actividades del partido y al libre ingreso o renuncia a la militancia.

Sobre los procesos de selección de dirigentes o candidatos, habría que garantizar una amplia participación de los militantes, principalmente en la elaboración de las listas de candidatos de representación proporcional. Asimismo, asegurar que en la selección de las candidaturas y en la composición de los órganos de dirección prevalezca la equidad de género, evitando que alguno de ellos tenga más de 70 por ciento de los espacios.

La apertura de los órganos de dirección y de base a más militantes y la adopción de decisiones mediante la participación grupal, en vez de órganos unipersonales, representa una posibilidad valiosa para el fomento del pluralismo y de la participación. Por ello se propone la inserción del carácter colegiado en los órganos de dirección y de base más relevantes del partido. Si no se puede establecer esta estructura en los órganos de dirección, por lo menos se podría desarrollar en los órganos responsables de la elaboración y actualización de los principios



ideológicos partidistas. De esta manera, se enfrentarían dos graves problemas de los partidos políticos en la actualidad: por un lado, la escasez de debate ideológico, incluso en las más altas esferas del partido, lo que repercute en el endeble compromiso ideológico de los miembros en general; por otro, la pérdida de espacios de participación colectiva de los militantes de base, y el consecuente debilitamiento de la actividad partidista en general. De tal suerte, habría una clara división del trabajo entre dirigentes e intelectuales (asegurando el pleno respeto y colaboración entre unos y otros) y primordialmente la recuperación de los espacios colectivos para la formación y la acción política de los militantes.

Además de la norma anterior, para enfrentar el problema del predominio de los líderes y la falta de circulación de las élites, se sugiere que la ley contenga los siguientes preceptos:

- El uso de voto directo en procesos internos
- Evitar la reelección, estableciendo periodos cortos de gestión y la revocación de mandato
- Uso del sorteo para la selección de cargos de dirección o ejecutivos dentro del partido
- Rotación de cargos
- Transparencia en el manejo de los recursos financieros y en la toma de decisiones
- Mecanismos de rendición de cuentas de los líderes en manos de las bases
- Un conjunto de sanciones para el proceder irregular de los miembros (con cargo de dirección o no)

Acerca del fomento del debate ideológico, se sugiere la ampliación de los espacios de discusión sobre la doctrina partidista y sus productos concretos: principios, programas políticos, planes de acción, plataformas electorales, programas de gobierno y agendas legislativas; además, el incremento del monto de

financiamiento público destinado a las fundaciones de los partidos, con el fin de estimular su trabajo ideológico.

Por otro lado, hay que considerar que en el sistema de sanciones exista pleno reconocimiento de los derechos de los militantes e incluso de los dirigentes. Para tal fin, sería recomendable constituir una “defensoría del militante” (autónoma de los líderes) que se encargue de asegurar el respeto de los derechos de los miembros, así como también de los líderes en caso de procesos de revocación de mandato.

El debate sobre la democracia interna es tarea de cada partido. Los distintos perfiles darán como resultado reglas formales o acuerdos informales funcionales para cada caso. No se trata de establecer una “ley de hierro de la democratización”, sino de plantear algunos mecanismos para evitar la oligarquización. Ignorar el problema es algo normal en las élites, pero no debería serlo entre las bases. La representación política está de por medio. Incluso en el caso de que la democracia no forme parte de los principios ideológicos del partido, la representación de los intereses de sus bases y de la mayor parte de la sociedad lo obliga a generar espacios de participación donde se tejan al menos ciertos vínculos, se recree cierta identificación entre dirigentes y bases, se elaboren las propuestas ideológicas, para darle legitimidad a su acción en la conquista o en la conservación del poder.

Se demandan nuevos espacios de participación en los partidos, o los mismos pero con prácticas netamente democráticas. En este caso, las bases de cada organización tienen una gran responsabilidad por lo que hacen sus líderes o sus representantes en el poder. Dejarse manipular por los dirigentes, cerrar los ojos a prácticas poco democráticas (como el clientelismo o la compra de votos), aceptar simulaciones de procesos supuestamente democráticos (como el voto abierto o el asambleísmo en las plazas públicas) o bien no exigir respeto a la voluntad de las bases, son todas actitudes que les atan a los cuadros y a las

bases para hacer de un partido una auténtica forma de representación de intereses sociales y no un simple vehículo para el acceso al poder de un líder o de una fracción política. Sean cien mil o tres millones, los militantes partidistas deben cumplir con su tarea si realmente pretenden una genuina democratización del régimen político. La coyuntura de un nuevo gobierno federal y una nueva legislatura en el Congreso de la Unión es un marco inmejorable para impulsar en efecto una más rigurosa regulación de los procesos internos de los partidos. No se trata de fiscalizarlos; se trata de democratizarlos para que sean genuinos representantes de la sociedad.

Una ley para un sistema de partidos fuerte[•]

Silvia Gómez Tagle[»]

Primero diría que se trata de un tema muy complejo, como creo se ha puesto en evidencia en las intervenciones, primero, de los diputados que participaron en la inauguración, y luego, de los colegas académicos, que han expresado puntos de vista muy distintos. Creo que esto nos llevaría a pensar la gran imagen de lo que puede ser una reforma electoral. Hemos hecho muchas reformas y tendríamos que ir pensando en algo que abarque al conjunto de las instituciones y no solamente -como decía Javier Arzuaga- enfocarse en el problema inmediato anterior para tratar de corregirlo y luego abrir la puerta al siguiente conflicto, a la siguiente área de contradicción o de oscuridad en la ley que hará necesario volver a revisarla.

En ese sentido se orienta mi reflexión. Traigo más problemas que respuestas; es más, no tengo ninguna respuesta muy específica, pero los invito a reflexionar de qué se tratan los partidos en el siglo XXI.

Efectivamente, los partidos son las instituciones más desprestigiadas de la política en México y en todos lados, no es nuestro privilegio. La paradoja es que la democracia electoral que tratamos de organizar es el régimen político con mayor

[•]Versión de audio editada.

[»]Doctora en Antropología. Profesora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Líneas de investigación: procesos políticos, democracia y transparencia; análisis electoral desde una perspectiva geográfica.

reconocimiento de legitimidad en el mundo. Una gran mayoría de países han adoptado este régimen como una forma de organizar la lucha por el poder político con variantes muy distintas, pero que de alguna manera se ubican en este asunto de que la representación política se hace a través de partidos y de elecciones y que las elecciones son el método para acceder al poder político. Sin embargo, en todas las encuestas de México y de todos los países, los partidos son las instituciones peor valoradas por la ciudadanía.

Al respecto, creo que no se trata de una situación coyuntural ni de un asunto que se resuelva por la vía de otra reforma electoral, una más. Sobre todo si no pensamos en el conjunto de instituciones que tendrían que conformar ese sistema democrático que aspiramos a construir o a consolidar (no sé si la democracia se consolide, porque según yo es algo bastante efímero y dinámico, pero que sí tiene que ver con la sociedad del siglo XXI que estamos viviendo).

No es gratuito este des prestigio de los partidos. No es un asunto nada más de la corrupción imperante en muchas de las instituciones mexicanas. En España y Alemania, a pesar de toda la reglamentación que existe, los partidos no gozan de buen prestigio. Ni en Francia, ni en Italia, ni en Argentina, ni en Brasil, ni en Uruguay, que creo es de los países mejor organizados de América Latina, junto con Chile.

Entonces, ¿qué es lo que podemos esperar? La verdad es que los partidos no han sido siempre instrumentos de la democracia. Hay muchos estudios, ya históricos, que sostienen que los partidos, a veces, son organizaciones que sirven para representar y llevar adelante las propuestas de la sociedad y dar satisfacción a las demandas sociales, pero también muchas veces han servido -y en México tenemos largos años de esa experiencia- para canalizar demandas sociales, pero también para movilizar a ciudadanos en su apoyo y, de alguna manera, acotar la participación ciudadana.

Esta relación que nos interesaría que se practicara entre el partido y la sociedad es lo que le da vida al partido y lo que le da vida a la democracia electoral representativa. El modelo de democracia política que impera en México, o que hemos logrado construir, básicamente descansa en la idea de partidos y de sistema electoral, pero en este modelo la relación entre el partido y la sociedad es algo muy problemático. Tanto en México como en otros países, esta relación se perversa, incluso se pierde, y los partidos con mucha facilidad dejan de ser representantes de la sociedad y más bien se vuelven en algo que Alain Touraine llama *partidocracia*; o sea, una burocracia política alrededor de las dirigencias de los partidos que invierte su esfuerzo y sus recursos en reproducir los intereses de las dirigencias políticas, de la forma en que acceden a las candidaturas, de la forma en que ganan las elecciones a cargos en el poder legislativo o en el poder ejecutivo de cualquier nivel, desde un municipio hasta la Presidencia de la República, pero que en realidad no responden a una relación fuerte con la sociedad.

¿Por qué dice Touraine que esta relación se ha perdido? En un análisis sociológico de la política electoral y de la democracia, él afirma que esa relación se ha perdido porque la sociedad ha cambiado. Habla de la sociedad que dio vida a esto que llamamos *democracia* y que más bien es un paradigma bastante ilusorio de lo que podría ser un régimen político, pero ha sido el modelo de democracias políticas que hemos tratado de implementar. Esa relación se daba cuando había alineamientos fuertes de la sociedad alrededor de clases sociales, alrededor de grupos organizados como sindicatos o con identidades políticas y sociales fuertes, y esos grupos eran los que le daban vida a los partidos, pero la sociedad contemporánea, posmoderna, ya no tiene esos alineamientos.

Uno de los efectos claros de la globalización no es solamente la fragilidad de las capacidades del gobierno nacional para decidir sobre los recursos económicos; en realidad, los gobiernos

de México y de otros países, lo hemos visto en años recientes, son fuertemente presionados por las políticas internacionales del capital financiero que rebasan los territorios nacionales para tomar decisiones. El gobierno, de alguna manera, por más legítimo que sea en el ámbito nacional, no puede decidir con libertad sobre sus recursos ni sobre su forma de relacionarse con el capital financiero internacional. Pero no solamente en ese campo, tampoco en el campo del acceso a los medios de comunicación, de la migración, la entidad nacional se ha visto vulnerada y, en esa medida, las instituciones de poder político nacional también se han transformado.

¿Cómo podemos construir una democracia en el siglo XXI a la luz de la debilidad de los partidos? Esta debilidad ha sido evidenciada en muchos países de América Latina: Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela mismo. En fin, sin entrar en ese detalle, hay que tener en cuenta que vivimos en una sociedad con características distintas y que esos modelos de partido del siglo pasado ya se fueron y no van a regresar.

La lealtad de los militantes hacia el partido, la estabilidad de la participación en órganos locales de dirección –como podrían ser los comités de base–, los periódicos de los partidos, son recursos que usaron los partidos en el siglo XX, pero que ya no tienen vigencia. Pueden estar ahí, pueden existir, pero la sociedad ya no se enlaza a través de esos medios. Ahora, la sociedad se vincula a través de redes sociales, y así hemos visto surgir movimientos de la noche a la mañana.

Entonces, ¿qué queremos en una ley de partidos? A mí me parece bien la idea, pues creo que sería empezar a poner orden en una ley electoral que se ha hecho tan compleja que francamente ya es algo así como un dinosaurio con cinco cabezas y veinte colas. Se le han agregado funciones al IFE que son absurdas; no le corresponde convertirse en juez y parte de la elección –en eso estoy totalmente de acuerdo con Ricardo Bocanegra. Pero sí podemos simplificar esas normas sobre los partidos

que están dispersas a lo largo de múltiples páginas del Cofipe en una ley de partidos que contemple la realidad social y política de nuestro siglo y que no le pida peras al olmo.

Para empezar, yo veo una contradicción fundamental entre aprobar la figura de *candidaturas independientes* y pretender consolidar un sistema de partidos. En las experiencias concretas que hay -en Colombia y otros países-, donde las candidaturas independientes tienen ya una cierta trayectoria, lo primero que pasa es que se desestructura el sistema de partidos.

No queremos cerrar la puerta a nuevos partidos: queremos evitar que los partidos usen los recursos públicos para fines ajenos a su propósito. No queremos unos pocos partidos que concentren todo el poder y coloquen a los demás en desventaja; queremos equidad, pero no queremos que los partidos chicos jueguen como bisagras y vendan o alquilen su apoyo a los partidos grandes. No queremos una partidocracia. No queremos favorecer la fragmentación de uno de los sistemas de partidos más fuerte de América Latina, junto con el de Chile y Uruguay. Nuestro sistema es mucho más estructurado que, por ejemplo, el de Brasil, no se diga el de Argentina, que ya se pulverizó bastante, o el de Colombia, que está en proceso de extinción.

Eso es lo que queremos, un sistema de partidos fuerte. Pensemos en una ley de partidos que permita un sistema de partidos fuerte en las condiciones de la sociedad actual del siglo XXI.

Modelo de autoridad electoral

Un nuevo método para la elección de consejeros y magistrados electorales

Jaime Cárdenas►

Hay académicos que piden un cambio en el mecanismo de designación de los consejeros electorales y reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a consejeras y consejeros electorales federales que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, sean designados mediante el método de sorteo, porque así, al menos, no existirían vínculos fuertes con los partidos. La consejera o el consejero electoral no deberían su cargo a un grupo parlamentario. No se sentirían comprometidos con ellos y podrían actuar con mayor independencia.

Pienso, por el contrario, que los consejeros del IFE -con independencia de otra posible discusión en torno a si el órgano electoral debe ser nacional y no federal como lo sostengo-, los magistrados electorales, los titulares de los órganos constitucionales autónomos, el procurador general de la República, los consejeros de la Judicatura Federal, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser elegidos por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Las razones son las siguientes: 1) Los órganos cúspide del Estado merecen contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para que tengan responsabilidad directa frente y ante ellos y porque deben ser

* Doctor en Derecho por la UNAM, y por la Universidad Complutense de Madrid; tiene especialidad en Derechos Humanos y Ciencias Políticas. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

expresión de la soberanía popular; 2) La historia política y constitucional de México demuestra que estos nombramientos se realizan, antes, por el presidente hegemónico, y ahora, por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios; 3) El hecho anterior limita su independencia porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quien los designó; 4) Esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) No hay pluralismo jurídico, político o ideológico en el interior de esos órganos y poderes porque sus titulares representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes; 6) Por el método de designación existente, los titulares de esos órganos y poderes pierden independencia porque con motivo de sus funciones no afectarían los intereses de quien los nombró, ya sea el Ejecutivo, el Senado o cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de estas; 7) Actúan como en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -igual se puede decir de los magistrados electorales-, como poder contramayoritario, capaz de anular o desaplicar normas jurídicas que han sido aprobadas por las mayorías o por los representantes de estas; 8) Son órganos elitistas; 9) Los titulares no generan vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad; y, 10) Sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y por lo mismo no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del *statu quo*.

El método de elección que propongo no es nuevo, existió para los ministros de la Suprema Corte, el fiscal y el procurador en la Constitución de 1857. ¿Por qué los constituyentes de 1857 adoptaron este método? El profesor José María del Castillo Velasco, que fue constituyente de esa ley suprema, en su obra *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano* señala textualmente:



Mientras el poder judicial se considere [...] como ramo de la administración pública, bien podía confiarse el nombramiento de los jueces al ejecutivo, ya por sí solo, ya con intervención del legislativo; pero desde el instante en que el ejercicio de las funciones judiciales se ha considerado como un verdadero poder público; desde el momento en que a ese poder se ha confiado la inviolabilidad de la constitución, y el examen y el juicio de las leyes mismas con relación a la ley suprema, no puede confiarse la elección de los jueces sino al pueblo...¹

Daniel Cosío Villegas, en su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos*, compara a los ministros de la Corte del siglo XX con los ministros derivados del método de elección de la Constitución de 1857, y concluye que estos últimos eran, entre otras cosas, por el método de elección ciudadano, "...independientes, fiera, altanera, soberbia, insensata, irracionalmente independientes...".²

Durante el Congreso Constituyente de Querétaro, se debatió con intensidad sobre el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte. Hubo diputados como José María Truchuelo que sostuvieron que los ministros tenían que ser elegidos popularmente como todos los funcionarios de primer nivel de los demás poderes porque todo poder debe tener su origen en la soberanía popular. Hubo otros, como Paulino Machorro e Hilario Medina, que siguiendo la opinión de Emilio Rabasa, sostuvieron que la elección popular de los ministros no podía dejarse al juicio del voto popular porque se violentaría su independencia e imparcialidad al momento de juzgar.

¹ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 203.

² Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica / Clío, 2007², p. 102.

La norma aprobada por el Constituyente de Querétaro no contemplaba la intervención del ejecutivo en la designación de los ministros. El original artículo 96 de la Constitución de 1917 señalaba a este respecto:

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Este artículo se ha reformado en dos ocasiones. La primera reforma se publicó el 20 de agosto de 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*. La modificación al artículo 96 determinó que el nombramiento implicaría la intervención del presidente y del Senado. Esta reforma es considerada por la doctrina constitucional como presidencialista, centralista porque elimina los componentes federales, y vulneradora de las facultades de la Cámara de Diputados porque prescinde de su intervención en la designación de los ministros.

La segunda reforma, que se publicó en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1994, mantiene básicamente el sistema de 1928, pero instaura de manera adicional el sistema de ternas para que exista comparecencia ante el Senado de los tres propuestos por el ejecutivo. Esta última reforma establece el procedimiento a seguir en caso de que en el Senado ninguno de los integrantes de la terna alcance la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, llegándose al extremo de estipular que será ministro el que designe el ejecutivo.



En otras palabras, que el presidente de la República sea la única instancia para nominar a los aspirantes a la Suprema Corte, puede inducir, en un momento dado, cierta homogeneidad de pensamiento o de criterios jurídico-políticos, en este caso, afines al presidente encargado de las correspondientes nominaciones. Eso no es lo mejor para el funcionamiento de un órgano judicial que tiene como su función más importante ejercer el control de constitucionalidad, en el que siempre se debe privilegiar el pluralismo propio del Estado constitucional y democrático de derecho.

En este sentido, cómo se nomina -la forma en que se realiza y quién lo hace- a los candidatos a ocupar las vacantes resulta fundamental. La nominación genera efectos adicionales cuando se le vincula con la composición orgánica del colegio de ministros y con los equilibrios políticos en el mismo (lo mismo puede decirse del resto de los titulares de los órganos constitucionales autónomos). Ni qué decir tiene que la nominación presidencial, del Senado o de otra instancia de autoridad o de los partidos, puede estar condicionada directamente, o transcurrir al margen de la ideología política (liberal o conservadora) del presidente, y que dicha decisión habrá de generar importantes repercusiones en la formación de mayorías estables en el colegio.

En el derecho comparado se discute mucho el mecanismo de designación de los magistrados o ministros de las cortes supremas. En Argentina, hay sectores que insisten en que debe ser el pueblo el que elija a los magistrados de la Suprema Corte. En los Estados Unidos, las posiciones teóricas están divididas; hay autores como Jeremy Waldron³ que insisten en darle más participación a los ciudadanos en los asuntos del poder judicial.

¿Cuáles son los argumentos a favor de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

³ Jeremy Waldron, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999.

de los consejeros del IFE, de los magistrados del Tribunal Electoral y de otros titulares de órganos cúspide?

1. Muchos de ellos son legisladores negativos -ministros y magistrados- porque tienen poderes derogatorios o abrogatorios. ¿Por qué si el legislador positivo -el que crea la ley- es elegido popularmente, el magistrado o legislador negativo, no es igualmente electo?
2. La Suprema Corte es un poder contramayoritario porque anula o invalida leyes aprobadas por los representantes de las mayorías ciudadanas. También el Tribunal Electoral es un poder contramayoritario porque puede desaplicar normas contrarias a la Constitución. Es un poder que carece de legitimidad democrática y que impone sus criterios a las mayorías ciudadanas.
3. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo tanto todos los poderes públicos son delegados del pueblo. No puede concebirse democráticamente que un poder público no dimane de la voluntad popular.
4. Los titulares de la Suprema Corte y de los órganos constitucionales autónomos, en términos de sueldos y prestaciones, son los miembros más elitistas del sistema constitucional mexicano, y esos sueldos los obtienen del pueblo que no participa en su elección.
5. Son instituciones que suelen decidir a favor de los poderes fácticos, es decir, no tutelan el interés general, sino el interés de unos cuantos, que no constituyen la mayoría de la población.
6. En los hechos, la actual composición de esos órganos y poderes representa los intereses del PRI y del PAN por tener la mayoría calificada en el Senado para su designación, como antes la tuvo el PRI. Muchos de los actuales titulares han llegado a ese cargo por la voluntad de personas como Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox,

Felipe Calderón, Manlio Fabio Beltrones, Diego Fernández de Cevallos, Felipe Calderón y Emilio Gamboa Patrón. ¿Cuál independencia? ¿Cuál imparcialidad?

En concreto, respecto a la elección de consejeros electorales he propuesto reformar la parte conducente de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ para quedar en los términos siguientes:

En el artículo 41:

Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. El Presidente será designado entre ellos por mayoría de dos terceras partes, al término de cada proceso electoral y por tres años, sin que pueda reelegirse. Las consejeras y consejeros electorales serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General saliente organizará junto con la elección de los demás cargos públicos el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada vacante, los cinco aspirantes que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de consejero del Instituto Federal Electoral tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas,

⁴ El Distrito Federal está incluido porque, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución (base primera, fracción V, inciso f), la Asamblea Legislativa tiene facultad para expedir las disposiciones que garanticen elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán con los principios y reglas establecidos en los incisos b al n de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección escalonada de los consejeros del Instituto Federal Electoral deberá coincidir con los procesos federales electorales. De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, al provisional que durará en su encargo hasta el siguiente proceso electoral. En ese proceso electoral, se elegirá al consejero sustituto que concluirá el plazo del encargo. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.⁵

Y en el artículo 116:

Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan controversias en la materia, gocen de autonomía e independencia en sus decisiones. **Los titulares de esas autoridades serán elegidas por el voto directo de los ciudadanos mediante organización del proceso de elección que realicen los órganos electorales locales siguiendo los criterios y procedimientos del artículo 41 constitucional;**

⁵ *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, núm. 3131-VI, 4 de noviembre de 2010.

Reforma electoral 2013

Modelo de autoridad electoral

Rosa María Mirón Lince►

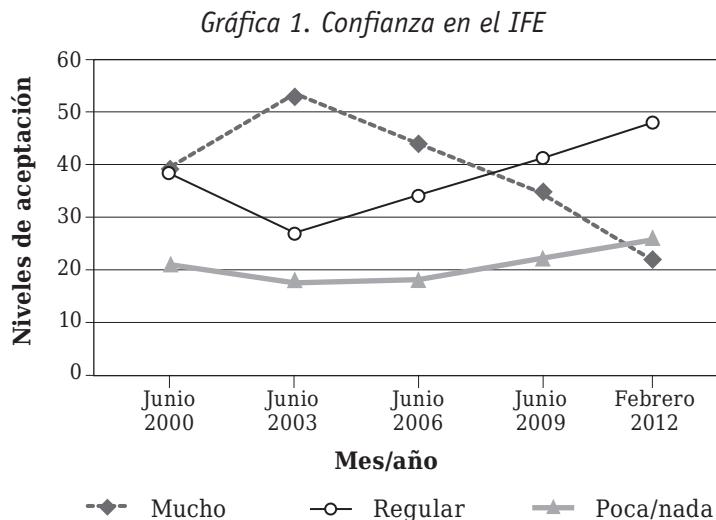
Necesidad de fortalecer la autoridad electoral

La desconfianza ha marcado el rumbo y el ritmo de nuestra democracia, pero a través de los años hemos constatado que también ha sido su talón de Aquiles, porque la falta de confianza que cruzaba las decisiones electorales mermaba su solidez allá por 1996, cuando se aprobó la reforma que quiso ser definitiva. Entonces, se otorgó autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) y se le dotó de atribuciones para hacerla efectiva. Como consecuencia, los comicios de 1996 a 2003 y sus resultados, contaron con un amplio respaldo ciudadano, aun cuando no estuvieron exentos de controversias. Las respuestas dadas a los casos Pemexgate y Amigos de Fox fortalecieron la confianza en un arbitraje severo e imparcial en campañas y elecciones.

Pero a partir de entonces, la confianza y el respeto ciudadano hacia el órgano electoral fue decayendo y cada vez se desconfía más de los procedimientos, las decisiones y resoluciones que toman las personas encargadas de las instituciones electorales.

Al observar los datos, se puede identificar el descenso de los niveles de confianza en el IFE, pasando de un escenario alentador después de la alternancia en la presidencia del país, a otro

* Doctora en Ciencia Política, profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2.



Fuente: Consulta Mitofsky, febrero de 2012.

muy distinto doce años después. Así, se percibe una caída constante desde 2003.

Distintos estudiosos han demostrado que la fortaleza de los órganos electorales descansa en la confianza que generan en la ciudadanía, y tal confianza se encuentra estrechamente vinculada a una actuación neutral. De tal manera, la teoría nos dice que cuando los órganos electorales son apartidistas, gozan de confianza social, pues entregan resultados positivos y creíbles hasta en elecciones competitivas, articulándose como el eje de un desarrollo institucional sólido.

La neutralidad de esas instituciones se encuentra vinculada a la independencia de sus integrantes, lo que repercute en su credibilidad y, por ende, en la confianza que generan. Esto es, en la capacidad de organizar comicios libres y limpios a los ojos del electorado.

No obstante, un arbitraje independiente suele generar molestias en las diferentes entidades vigiladas. En efecto, “a los

gobiernos les resultan ‘incómodos’ organismos que actúan siguiendo su propia lógica; en ocasiones, los congresos no entienden -o no quieren entender- que la necesaria independencia puede generar tensiones y desean exorcizarlas, y no es raro que los partidos prefieran tener ‘personeros’ que defiendan sus intereses en los órganos autónomos, pero sobra decir que por esa vía lo único que se hace es erosionar a las instituciones, y la confianza en las mismas” (Woldenberg, 2012: 2).

La presión hacia los órganos electorales se realiza desde distintos frentes. Los más importantes se encuentran en la injerencia que algunos partidos o fracciones legislativas intentan ejercer por medio del presupuesto. No es menos relevante la presión ejercida sobre los consejeros electorales a través de las expectativas de reelección o, del lado contrario, de la amenaza de remoción en función de las concesiones que requieran los partidos.

Tengo para mí que en el caso de México, lo que más ha atentado contra la confianza en el IFE, ha sido la desconfianza ciudadana hacia el desempeño de los consejeros electorales del Consejo General, motivada en buena medida por el mecanismo que se sigue para su elección.

Hoy sabemos, porque está documentado, que el procedimiento seguido en la elección de consejeros electorales es discrecional. Los legisladores utilizan rondas de veto y votación para repartirse los asientos disponibles como cuotas partidistas. Aun cuando guardan las formas y se emite una convocatoria, la ruta formal es una y la seguida en la realidad es muy otra. Dejan constancia de ello, por un lado, la carta de renuncia del consejero García Ramírez¹ y, por otro, un texto recientemente publicado por el excoordinador del grupo parlamentario del PRD,

¹ Facsímil de la carta publicado en *ADN Político* el 7 de febrero de 2013. Disponible en <<http://www.adnpolitico.com/media/2013/02/07/carta-renuncia-ife-sergio-garcia-ramirez.pdf>> (página 1) y <<http://www.adnpolitico.com/media/2013/02/07/carta-renuncia-ife-sergio-garcia-ramirez-2.pdf>> (página 2).

Javier González Garza, donde da cuenta del modo como se procesó el nombramiento de los consejeros en 2008.²

De tal manera, cualquier iniciativa que pretenda fortalecer la democracia mexicana debe incluir mecanismos que blinden y consoliden el ejercicio de la autoridad electoral, comenzando por condiciones que generen una mayor confianza en las instituciones electorales, incluyendo elementos que garanticen el ejercicio autónomo, imparcial y objetivo de las funciones a cargo de estos organismos.

Para lograrlo, propongo que se fortalezcan los mecanismos de elección de los consejeros electorales mediante:

- ❖ La renovación escalonada como elemento que favorece la independencia de estos órganos colegiados, aunque la posibilidad de reelección juega en sentido contrario.
- ❖ La inamovilidad en el cargo, que reduciría las tentaciones de amenaza a la autoridad electoral por parte de algún partido que se sienta agraviado.
- ❖ La evaluación de los aspirantes (que debiera ser un proceso idéntico para todos, que incluyera pruebas de competencias y conocimientos que evidenciaran una experiencia comprobable en procesos electorales) podría hacerla una instancia calificada y ajena a la Cámara de Diputados.

¿Sistema federal o nacional?

Esta es una disyuntiva hoy por hoy superada. El Pacto por México, presentado por el gobierno federal y avalado por los cuatro partidos políticos más grandes, establece dentro del apartado “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”, la “creación de

² Seguimiento de prensa.

una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales” (compromiso 90). Al haber consenso entre las distintas fuerzas políticas parece inevitable la concreción de este proyecto.

A partir de este hecho que significa la eliminación o absorción de los órganos electorales locales, lo que procede entonces es señalar cuáles son los aspectos a considerar de manera que el nuevo Instituto Nacional de Elecciones (INE) cuente con las características que mejor respondan a las necesidades de nuestra democracia.

La propuesta de constituir una sola autoridad que organice todas las elecciones, locales y federales, en el marco de una misma normatividad nacional, es sin duda una tarea de grandes dimensiones y múltiples aristas. Actualmente existen en el país 300 distritos electorales federales, 691 distritos electorales locales; y 2 456 municipios y delegaciones. Con este mapa electoral, el INE organizaría cada tres años 3 447 procesos electorales, más los de senadores y el presidencial, cada seis. El reto no es menor.

Enseguida propongo algunos puntos que me parece relevante considerar en la creación de una nueva ley electoral:

- Las legislaciones electorales estatales vigentes presentan rasgos propios. Cada ley electoral local está diseñada en correspondencia con su Constitución y de acuerdo con las características geográficas, sociales y culturales, además de políticas, de la entidad que regula. Estas deberán ser incorporadas en la nueva legislación nacional.
- El procedimiento para la integración de los órganos de dirección de los institutos locales varía entre una entidad y otra, y los participantes en la decisión no son siempre los mismos. En algunos casos, deciden los legisladores; en otros, participan los partidos políticos; en otros más,

interviene la sociedad civil o las instancias académicas. Habría que seleccionar los métodos y mecanismos más democráticos para adoptarlos a nivel nacional.

- ❖ Algunas leyes electorales locales incorporan temas de vanguardia, o matices, que cuando aparecen en la legislación federal, son más modestos. Tal es el caso de las cuotas de género, de jóvenes y de indígenas; el presupuesto etiquetado para la formación política de las mujeres; el peso de la representación proporcional en la integración del Congreso; los límites a la sobrerepresentación, o la cláusula de gobernabilidad, entre otros. Propongo retomar las propuestas más avanzadas para que la legislación nacional no implique un retroceso en temas tan relevantes.
- ❖ La integración de los consejos estatales podría ser definida por el Consejo General del INE a partir de ternas propuestas por cada congreso local, y el presidente elegido de entre los consejeros.
- ❖ En la integración de los consejos locales, garantizar la paridad de géneros, tal como hoy día ocurre en ciertos institutos estatales, no así en el IFE.
- ❖ Me parece muy relevante generalizar la facultad de redistritación que actualmente tienen algunos de los consejos estatales.
- ❖ La exigencia de una contraloría interna, de un órgano de transparencia y del servicio profesional electoral deberían estar presentes en la normatividad por aprobarse.
- ❖ La fiscalización también se vuelve más compleja pues se torna más difícil vigilar las transferencias de recursos entre campañas y candidatos federales y locales. Propongo la descentralización de la fiscalización y que la responsabilidad de la misma recaiga en los consejos estatales.
- ❖ Con el propósito de racionalizar los costos, propongo que solamente se entregue financiamiento federal a los

partidos políticos y no reciban recursos por las vías federal y local –como actualmente sucede.

Costo de la administración electoral

El modelo federal vigente desconcentra el ejercicio de la autoridad electoral, mientras que el INE necesariamente lo centraliza. Al observar la cantidad de funciones que cada órgano electoral desempeña, así como la complejidad de las mismas, bien se puede suponer que una autoridad electoral única, no podría ser de tamaño moderado sino, por el contrario, tendría que ser un gran organismo que absorbiera a los locales para poder satisfacer las condiciones de confianza y certeza deseables.

En consecuencia, reducir la administración y los costos de dicha institución sería una tarea compleja y muy relevante, sobre todo porque actualmente el costo del IFE no pareciera tan oneroso como suelen presentarlo sus críticos, si se considera la sobrecarga de atribuciones que tiene por ley (más de 50).

Aquí es necesario ubicar el costo de la administración electoral en su debida dimensión. De los 7 277 millones de pesos que le fueron asignados al IFE para el ejercicio 2013, 3 742 millones, esto es, más de la mitad, corresponden al financiamiento público para los partidos políticos.

Es preciso señalar que, aún así, el conjunto de actividades que desarrolla el IFE, incluyendo el financiamiento a los partidos, representa solamente la cuarta parte de un punto porcentual del Presupuesto de Egresos de la Federación (CEFP-CDDHCU 2012: 9).

Estas actividades incluyen, de manera indicativa que no exhaustiva, la integración del Registro Federal de Electores (que se vería afectado con la creación del documento de identidad considerado en el Pacto por México); asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electORALES y

vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de los comicios; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; además de fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión.

Por su diversidad y resultados, las acciones de la autoridad electoral superan las de algunas secretarías de Estado. Sin embargo, el presupuesto que la federación destina al instituto electoral se ha visto reducido en los últimos años.

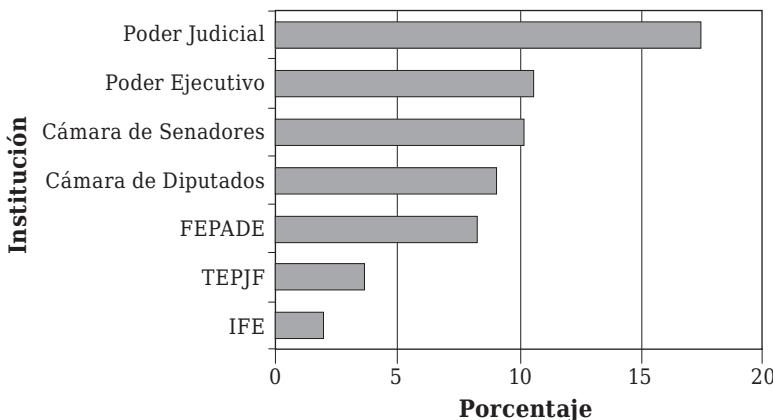
Considerando el calendario electoral, pueden ubicarse años preelectorales, electorales y postelectorales. Naturalmente, los segundos son los que más recursos requieren, y a pesar de ello, en los tres renglones ha disminuido el gasto.

Si se considera el periodo 2000-2011, se puede apreciar que en los años preelectorales (2002, 2005, 2008, 2011), el gasto del IFE pasó de 0.40 por ciento del PEF en 2002 a 0.31 en 2011. De igual modo, en los años electorales (2000, 2003, 2006, 2009), el presupuesto del IFE pasó de 0.71 por ciento del PEF en 2000 a 0.40 por ciento en 2009. Por último, en los años postelectorales (2001, 2004, 2007, 2010), el porcentaje del PEF que representaba el IFE fue de 0.39 por ciento en 2001 a 0.27 en 2010.

Cuadro 1. Participación del IFE en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Años preelectORALES	Participación del IFE en el PEF %	Años electORALES	Participación del IFE en el PEF %	Años postelectORALES	Participación del IFE en el PEF %
2002	0.40	2000	0.71	2001	0.39
2005	0.35	2003	0.73	2004	0.33
2008	0.34	2006	0.59	2007	0.33
2011	0.31	2009	0.40	2010	0.27

Fuente: IFE.

Gráfica 2. Tasa de crecimiento del presupuesto, 2000-2010

Fuente: CNCS-IFE 2012: 17.

Asimismo, hay que señalar que no obstante las múltiples tareas que desarrolla el IFE, en el periodo de 2000 a 2010, su presupuesto no aumentó al ritmo del correspondiente a otras instituciones. El IFE ha experimentado un menor crecimiento en su presupuesto (2%) que entidades tales como el TEPJF (3.6%), la Fepade (8.3%), la Cámara de Diputados (9.1%), el Senado (10.2%), el Poder Ejecutivo (10.6%) y el Poder Judicial (17.5%) (CNCS-IFE 2012: 17).

En este sentido, con el propósito de racionalizar los costos de la nueva autoridad electoral, propongo robustecer su autonomía administrativa, financiera y operativa.

- En materia de presupuesto, es necesario que este se determine a partir de una fórmula que establezca una base confiable para el cálculo y asignación de los recursos para las autoridades electorales. De manera análoga a las fórmulas mediante las cuales se calcula el financiamiento a partidos, se podría establecer el financiamiento

que corresponde a los organismos electorales, a partir de criterios que garanticen la economía, racionalidad y responsabilidad en el ejercicio de este presupuesto. De esta forma, se evitaría además una negociación perversa que los órganos legislativos pudieran aprovechar para preservar su dominio sobre los electorales.

- ❖ Esto no implica una licencia a los consejeros para hacer uso discrecional de los recursos, ni el establecimiento de un territorio ajeno a la supervisión y la rendición de cuentas. Por ello propongo que en materia de vigilancia a los órganos electorales, se constituyan instancias plurales en los órganos legislativos, encargadas de dar seguimiento a la administración electoral a partir de órganos de control interno. También podrían cumplir con este encargo las universidades o los colegios de profesionistas.
- ❖ Con el propósito de racionalizar costos, propongo incorporar los avances tecnológicos que permitan ejercer el sufragio con menor gasto y mayor confianza. Además de las urnas electrónicas, podría adoptarse el voto a distancia, presencial y por correo.

Homologación del calendario electoral

Con las reformas constitucional y electoral de 2007-2008, se inició un nuevo calendario electoral en todo el país, que hace coincidentes en un mismo día, un gran número de elecciones.

Así, en julio de 2012, se realizaron comicios para renovar 2 142 cargos de elección popular que incluyeron, además de las elecciones de presidente, senadores y diputados federales, las de seis gobernadores y un jefe de gobierno, 579 diputados locales, 891 presidentes municipales, jefaturas delegacionales en el Distrito Federal, juntas municipales en Hidalgo y la elección extraordinaria de Morelia, Michoacán.

El mandato federal no obliga a la homologación de todas las fechas de los distintos procesos electorales, sino solamente la coincidencia de la jornada electoral. Sin embargo, la creación del INE y la promulgación de una normatividad única para todas las elecciones, pone en perspectiva la inevitabilidad de adoptar un solo calendario que haga coincidentes todas las fechas; esto es, los períodos de precampañas y campañas, los registros de precandidatos y candidatos, así como los lapsos de capacitación, entre otros muchos.

- En este sentido, propongo un trabajo estrecho entre las instancias centrales y las estatales del INE a efecto de que se agilicen los procesos y respeten la características particulares de cada entidad.
- Propongo que se descentralicen las actividades de capacitación y organización electoral y se incorporen todos los recursos tecnológicos viables.
- La unificación del calendario hace más compleja la administración de los tiempos en radio y televisión, así como la diferenciación de los mensajes locales y federales. Propongo la simplificación de la norma y la coordinación entre las instancias.

Fuentes consultadas

ADN Político (7 de febrero de 2013): Carta de Renuncia de Sergio García Ramírez al IFE. Facsímil de la carta disponible en: <<http://www.adnpolitico.com/media/2013/02/07/carta-renuncia-ife-sergio-garcia-ramirez.pdf>> (página 1) y <<http://www.adnpolitico.com/media/2013/02/07/carta-renuncia-ife-sergio-garcia-ramirez-2.pdf>> (página 2).

CEFP-CDDHCU [Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Honorable Cámara de Diputados] (2012): *Análisis General*

del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Disponible en: <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/diciembre/cefp0252012.pdf>>.

CNCS-IFE [Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral] (2010): *El IFE y el costo de la vida democrática en México, Respuesta al estudio ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?*, México, IFE. Disponible en: <<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/2010/Diciembre/El%20IFE%20y%20el%20costo%20de%20la%20vida%20democr%C3%A1tica%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>.

WOLDENBERG, José (2012): “Presentación del libro *Autonomía / Universidades y medios de comunicación*”, en *Revista PRO Personae*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo. Disponible en: <http://revistapropersonae.bligoo.com.mx/media/users/19/960862/files/218520/PRESENTACION_LIBRO.pdf>.

Autoridades electorales Centralismo vs. federalismo

Javier Santiago Castillo►

La democracia mexicana estará en riesgo de inestabilidad política e ingobernabilidad si desaparecen los institutos electorales locales. Eso sucederá si prospera la propuesta de crear un instituto nacional de elecciones. El costo de la democracia no tiene precio. Quienes ven el costo de las elecciones como un asunto de pesos y centavos tienen una visión, al menos, limitada.

Hasta hace poco tiempo pareciera que los aspectos centrales del diseño institucional electoral no formaban parte de la disputa política entre los partidos políticos. La última transformación se dio hace apenas seis años, con el fin de responder al conflicto poselectoral de 2006, el cual estuvo a punto de convertirse en una crisis de consecuencias graves para la estabilidad política del país.

Considero que para evaluar el presente y construir futuro es necesario mirar hacia atrás para comprender el esfuerzo de las generaciones pasadas, en este caso, en la construcción del andamiaje institucional electoral nacional.

Lo primero a decir es que, en el México posrevolucionario, la materia electoral que formó parte de la jurisdicción constitucional se refería a los requisitos para ser postulado a un puesto de elección popular y la integración de los poderes del Estado,

•Candidato a doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue presidente del IEDF (1999 a 2006). Profesor investigador de la UAM-Iztapalapa.

o sea, lo mínimo. Lo segundo, quedó establecido en las leyes electorales de 1911 y de 1918, que fueran las autoridades municipales las organizadoras de las elecciones federales. Dicho modelo fue cambiado en la Ley Electoral Federal de 1946, al crearse un organismo federal organizador de las elecciones: Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Esa comisión era claramente dominada por el Ejecutivo Federal y era cúspide de la pirámide de la estructura electoral que se desdoblabía en 32 comisiones locales electorales y en los comités electorales distritales. Este modelo reconoce la existencia del país como una república federal y deja a los poderes locales la atribución de legislar, en su ámbito, la materia electoral. Siguiendo la lógica del antiguo régimen, la normatividad local tendió a replicarse en el ámbito local, con variantes definidas en función de equilibrios políticos locales.

Ese modelo, con diferencias, estuvo vigente hasta 1990, cuando nació el Instituto Federal Electoral, derivado de la reforma al artículo 41 constitucional,¹ que estableció que su máximo órgano de dirección se integraría por consejeros, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos; además, estableció un tribunal electoral autónomo. Es en este momento cuando la materia electoral entra de lleno en la jurisdicción constitucional. La razón política es de sobra conocida. Como consecuencia del fraude electoral y conflicto político de 1988, el nuevo presidente se vio obligado a negociar una reforma electoral. Un aspecto positivo es, sin duda, el establecimiento constitucional de la autonomía en la toma de sus decisiones, que a su vez es indudablemente el punto de partida de la institucionalidad actual.²

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado ese mismo año se establecieron los procedimientos de elección de los consejeros magistrados, consejeros

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990, p. 3.

² Art. 41 constitucional.



y representantes de los partidos políticos. Las disposiciones normativas le otorgaban al titular del Ejecutivo influencia en el organismo electoral encargado de organizar elecciones. A pesar de eso, el diseño organizacional del IFE de 1990 sentó las bases del diseño vigente; por ejemplo, la dualidad en la dirección de la institución: Consejo General y sus comisiones y la Junta General Ejecutiva.

La reforma electoral de 1996 le dio al IFE, en lo fundamental, el rostro del presente al convertir a los consejeros ciudadanos, en consejeros electorales: en servidores públicos. Además, el titular del Poder Ejecutivo perdió su atribución de proponer a los candidatos a ser consejeros electorales a partir de ese momento; y hasta el presente, esa atribución se encuentra depositada en los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Sin embargo, es posible aventurar la hipótesis de que el partido en el poder, sea cual sea, sigue teniendo la prerrogativa de proponer o *aprobar* al consejero presidente de los organismos electorales. Así es la política real y no me doy por sorprendido.

En 2001, no prosperó la propuesta de creación de un Instituto Nacional de Elecciones por desacuerdo entre los partidos. El Partido de la Revolución Democrática lo incluyó en su programa, en aquel tiempo. Durante la reforma 2007/2008, el tema fue puesto sobre la mesa de discusión por el PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia, aunque no se materializó en la reforma electoral.³ En ese momento, el PAN no se manifestó, pero sí lo incluyó en su iniciativa de reforma política en 2010, presentada por el senador José González Morfín, en nombre del grupo parlamentario.⁴ Hoy, el Pacto por México la ha resucitado al proponer como parte de la agenda a discusión “Crear una autoridad

³ César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros en las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, UNAM / IEPC Jalisco, México, 2010, p. 15.

⁴ *Gaceta del Senado*, núm. 100, 11 de marzo de 2010.

electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”.

Los argumentos públicos esgrimidos por actores políticos y periodistas tienen toda la apariencia de sensatez y coherencia: disminución del gasto electoral, fin del poder de los gobernadores en materia electoral y, en algunos casos, el abatimiento de la abstención electoral.⁵ Los aspectos que dejan de lado los partidarios de un instituto nacional son varios y no menores.

México es una república federal y, en materia electoral, la historia política y jurídica le ha otorgado a los congresos estatales la atribución de legislar en la materia. La existencia de una sola legislación y autoridad organizadora de las elecciones sería regresar la rueda de la historia, pues significaría mermar la atribución de los órganos parlamentarios locales y centralizar la función estatal de organizar las elecciones. Hay quienes ponen como ejemplo a Canadá, donde una autoridad electoral federal organiza elecciones federales y provinciales.⁶ Esta es realmente una comparación superficial, porque Canadá no tiene la heterogeneidad social y cultural, ni la historia y tradición federalista que México.

Por otra parte, la reforma de 2007/2008 al convertir al IFE, prácticamente, en una autoridad jurisdiccional de primera instancia, lo ha saturado de presión política y ha contribuido a mermar su credibilidad. En caso de prosperar la propuesta centralista, la institución electoral se vería inundada de litigios electorales en el año de elecciones concurrentes. Eso salta a la vista, si tomamos en cuenta que el TEPJF recibió en 2011, 35 702 asuntos y en 2012, 28 592. Aunque no existe información

⁵ Bernardo Barranco V., “Instituto nacional electoral”, en *La Jornada*, 16 de enero de 2013, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2013/01/16/opinion/025a2pol>>.

⁶ Astudillo y Córdova, *op. cit.*, p. 17.

estadística para conocer cuántos de esos asuntos provinieron de las entidades federativas, con elecciones o no, y fueron resueltos en primera instancia por los institutos electorales locales, el mínimo sentido común nos haría calcular, bajo cualquier hipótesis, que se trata de miles de casos.

Entre los actores políticos, la idea de que la existencia de una única autoridad electoral automáticamente redundará en un ahorro en el costo de las elecciones, es generalizada. El PRI llegó a plantear, en la mesa de discusión de la Reforma del Estado (2007), que este podría llegar hasta 40 por ciento.⁷ Uno de los errores más comunes en el ámbito legislativo en el mundo es que al aprobar leyes no se calcula la repercusión presupuestal que tendrán. En nuestro caso, el mejor ejemplo es el de la última reforma electoral, que incrementó el presupuesto del IFE de 2008 a 2009, en casi 4 mil millones de pesos, lo cual motivó fuertes críticas al Instituto, aun desde el ámbito legislativo.

Entra las preguntas que no tienen respuesta está, en cuánto se incrementaría el presupuesto del IFE al tener que atender todas las quejas electorales de los estados, la fiscalización, las listas nominales para las elecciones locales, las campañas de empadronamiento locales que se cobran a los institutos. Dudo que los partidos políticos aceptaran que no se les otorgara financiamiento público para las elecciones locales; ¿quién se los proporcionaría?, ¿la federación o los gobiernos estatales? También es necesario tomar en cuenta el costo laboral, pues los salarios en el IFE son superiores a los pagados en los estados.

Es sana la preocupación por disminuir el costo electoral nacional, pero, reitero, ver el asunto de la trasmisión del poder solo desde el cristal de pesos y centavos es, por lo menos, limitado. Por eso, la construcción de un modelo único y aplicable a

⁷ Astudillo y Córdova, *op. cit.*, p. 15.

todas las instituciones electorales transcurriría por la simple imitación extralógica de tal o cual modelo que, *a priori*, se juzgue como el óptimo.

En cambio, lo que ha sido construido en el decurso de la dimensión institucional electoral de la transición, ha sido el basamento para la integración de un sistema de organismos electorales. Las experiencias exitosas de vinculación interinstitucional registradas en los últimos años, indican que la colaboración se ve favorecida cuando interactúan dos áreas operativas que, sin ser idénticas, sí son análogas en lo que se refiere a su ámbito competencial y su campo de acción técnica. En el marco de la cooperación, las diferencias institucionales en cuanto a dimensiones, denominaciones, duración en el cargo y mecanismos para la toma de decisiones, han logrado ser superadas. Los modelos institucionales electorales no son perfectos.

Por otro lado, también se aduce como un argumento a favor de la desaparición de los institutos electorales, la intervención y presión de los gobernadores. Nadie duda que eso suceda en mayor o menor medida, independientemente de los colores partidistas del titular del ejecutivo local. Pero hay que decirlo con claridad, los mecanismos de fraude electoral de antaño ya no son posibles desde el ámbito institucional. El principal mecanismo en el presente es el clientelismo electoral que se logra por medio de dádivas de diferente naturaleza, desde favores, gestiones, hasta llegar al extremo de otorgar dinero en efectivo a los electores. Y todos los partidos lo hacen en la medida de sus posibilidades económicas. En el pasado reciente, los institutos electorales de Puebla, Oaxaca y Sinaloa fueron vituperados hasta el cansancio, pero computaron los votos que le dieron el triunfo a sus detractores.

Queda, sin embargo, la tarea de realizar una evaluación pormenorizada respecto a las ventajas de cada uno de los diseños organizacionales existentes. Entretanto, una vía adecuada para el fortalecimiento del sistema de organismos electorales



sigue siendo el favorecer los espacios de colaboración entre organismos y propiciar la convergencia de los marcos legales, sin renunciar a las dinámicas locales. Esta es, por otra parte, la fórmula que resulta de la condición del país como una república federal, democrática y representativa. Un federalismo electoral, consciente de que la distribución de competencias no implica en modo alguno la construcción de compartimentos estancos sino que, por el contrario, presupone oportunidades de colaboración, podría constituir la plataforma ideal para construir una institucionalidad electoral de orden superior.⁸

A esos efectos, está sobre la mesa la alternativa presentada en el Pacto por México: eliminar los institutos electorales estatales, para que el Instituto Federal Electoral organice comicios federales y estatales. Pero existe otra alternativa planteada desde el año 2001, que atiende preocupaciones expresadas por los distintos partidos: que el IFE reduzca a su aparato central, eliminando su estructura descentralizada y organizando las elecciones federales con la intervención de los 32 organismos estatales, en tanto que estos ejercen facultades organizativas plenas en los ámbitos federal y local.⁹

En ese orden de ideas, a la autoridad electoral federal corresponderían, sumariamente, las tareas relativas al padrón electoral y la credencialización; los lineamientos bajo los cuales se llevaría a cabo la capacitación electoral; el diseño y producción de materiales electorales; el registro de partidos y agrupaciones políticas nacionales; y el financiamiento, prerrogativas y fiscalización federales.

Por su parte, las autoridades electorales locales tendrían a su cargo la operación de las elecciones federales; la organización

⁸ Estas tesis las desarrollo ampliamente en mi trabajo “Federalismo y organismos electorales: una reflexión en torno al federalismo y una propuesta de adecuación de las instituciones electorales en México”, en prensa.

⁹ Jacqueline Peschard, “El futuro de las instituciones electorales en México”, en *Diálogo y Debate*, núm. 11, enero-marzo de 2000, p. 84.

de las elecciones locales; el registro y seguimiento de asociaciones políticas locales; las acciones de capacitación electoral; el financiamiento y prerrogativas, así como la fiscalización de carácter local; y la declaración de validez de las elecciones de diputados locales, ayuntamientos, gobernador, diputados federales y senadores. La educación cívica, entretanto, constituiría un ámbito de trabajo compartido.

No se trata de hacer *tabula rasa* de las particularidades sociopolíticas, culturales e históricas de los estados, con lo que en el largo plazo el modelo fracasaría. La alternativa propuesta fortalece una perspectiva federalista sin desatender diversas preocupaciones de los actores políticos. Sin duda alguna, la reforma electoral 2007/2008 tuvo aspectos que se plasmaron normativamente con visión de Estado, pero hubo otros en que la respuesta fue coyuntural. Y las dificultades están a la vista.

Crear un instituto nacional de elecciones encargado de organizar las elecciones federales y estatales romperá con equilibrios políticos propios de una república federal como la nuestra y pondrá en riesgo la estabilidad política del país.

Procesos y campañas electorales

Credibilidad y construcción de confianza: los recursos económicos de los partidos políticos[•]

Mauricio Merino Huerta[»]

Cuando recibí la invitación para participar en este foro, les comenté a mis apreciados anfitriones que deseaba solamente tocar un punto, y por este motivo seré lo más breve y directo posible. Ese punto se refiere a lo que yo considero que es, en este momento, un asunto crítico, no solamente de la vida electoral del país sino de la credibilidad y de la construcción de confianza tanto en las instituciones electorales como en los partidos políticos: el dinero, el uso de los recursos públicos, y es ahí donde quisiera concentrarme.

No lo hago solamente por focalizar esta intervención y salir del compromiso, sino porque creo con sinceridad que el resto de los temas electorales se han venido resolviendo venturosamente; por supuesto, siempre son perfectibles, siempre hay zonas de reforma posible. La organización electoral admite nuevas ideas, las circunstancias políticas cambian, y a cualquiera que haya estudiado políticas públicas o la vida política en general no le resulta extraño saber que cada una de las decisiones de carácter público que se toman, que afectan al conjunto

[•]Versión de audio editada.

[»]Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador titular de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III). Tiene experiencia en materia de transparencia y acceso a la investigación pública.

de la sociedad, producen a su vez momentos de adaptación de los propios actores políticos y de la sociedad en general.

Los movimientos políticos -decía un clásico- son como los movimientos de ajedrez: se mueve una pieza y, al moverla, en realidad se modifica todo el tablero; y eso sucede por supuesto con la vida electoral, de manera que no estoy sugiriendo que no haya muchas más cosas que discutir y que la reforma venidera sea siempre necesaria y que en este debate no haya nunca un momento definitivo como en 1996 se llegó a decir.

No hay nada definitivo en materia electoral, no hay nada definitivo en la vida política de este país, ni de cualquier otro; por lo tanto, es necesario mantenerse alertas. Pero tengo para mí que, a pesar de que no hay nada definitivo, de que las circunstancias cambian y las preferencias de los actores se adaptan a esas nuevas circunstancias, es el dinero lo que hoy le está haciendo el daño mayor a la confianza de los ciudadanos en el sistema de partidos; es el financiamiento público pero también los medios de financiamiento privado que se obtienen los que han manchado una y otra vez los procesos electorales, y al mismo tiempo ha sido la incapacidad técnica del propio Instituto Federal Electoral (IFE) para vigilar todos y cada uno de los pesos y los centavos que obtienen y gastan los partidos políticos en el ámbito federal y en los ámbitos locales lo que a su vez ha lastimado en buena medida la credibilidad y la confianza en las instituciones electorales.

Esta doble lógica de ingreso y gasto en los partidos y de sistemas de fiscalización por parte del IFE no ha encontrado, creo yo, hasta el día de hoy una solución eficiente, no ha producido confianza ni ha generado las condiciones básicas al menos para estar tranquilos con la manera en que los partidos políticos financian su actividad, ni tampoco con la forma en que el IFE la verifica. Por el contrario, creo que desde 1996, cuando se privilegió el financiamiento público muy elevado para los partidos políticos y se estableció la regla constitucional -aún

vigente- según la cual el financiamiento público debe prevalecer sobre el financiamiento privado, lo que ha sucedido es el perfeccionamiento que desde un principio debió entenderse como un error o al menos como una deliberada ambigüedad sobre este tema. Me refiero a que en realidad el modelo mexicano tiene rasgos de dos modelos distintos y contradictorios entre sí. De un lado está el modelo del financiamiento público, por así decir “de control estatal”, respaldado en la idea según la cual los partidos políticos, en tanto que entidades de interés público, han de ser financiadas con la hacienda pública, por lo tanto deben responder ante los principios que regulan el resto de la hacienda pública en el país; pero al detallarse en esa reforma el supuesto de que este debe prevalecer sobre el privado, se dejó viva por lo tanto la opción -permítanme llamarla así- *libertaria*, según la cual el financiamiento de los partidos también puede provenir de las aportaciones de los particulares.

Se fijaron límites, es cierto, tanto para las aportaciones en especie como en dinero; se fijaron límites para las aportaciones que realizan las personas físicas; se puso un límite en particular a cualquier posibilidad de obtener aportaciones del sector público que no fueran precisamente del financiamiento público etiquetado en los presupuestos que aprueba la Cámara de Diputados; sí, pero se mantuvo vigente el modelo *libertario*, es decir, el que se usa en aquellos países -como los Estados Unidos- que han preferido financiar a los partidos políticos, no tanto con dinero público cuanto a través de las aportaciones de sus simpatizantes, de sus militantes o de cualquier persona.

En las campañas de los Estados Unidos, cuando uno abre las páginas web de los candidatos, lo primero que parpadea en la pantalla es la posibilidad de hacer aportaciones para esa campaña. Los partidos Republicano y Demócrata se sienten orgullosos cuando obtienen millonarias aportaciones de los particulares, de los individuos que con su propio dinero apoyan sus preferencias políticas.

Este modelo *libertario*, con todos sus matices, está vigente en México porque se permiten las aportaciones de los particulares aunque deban ser menores que las del financiamiento público. Por lo tanto, se contradice con el otro modelo de control estatal o de financiamiento público, cuyo espíritu es precisamente bloquear cualquier acceso al financiamiento privado a los grandes aparatos políticos de poder en que hoy se han convertido los partidos políticos pagados con dinero de la sociedad mexicana.

De manera que tenemos dos modelos de financiamiento vigentes que se niegan el uno al otro, se contradicen: uno pide financiamiento público y control del Estado pleno; y el otro pide financiamiento privado con regulación, no control, sino regulación y fiscalización por parte del Estado. Desde el origen, por lo tanto, este es un problema técnico muy serio para el propio Instituto Federal Electoral, y es también, lo sabemos, una enorme ventana de oportunidad para que los partidos políticos, especialmente durante los períodos de campaña, busquen ensanchar los medios que tienen para ganar votos usando dinero público y dinero privado, a veces a manos llenas.

El error se perfecciona con el paso del tiempo, y en particular en la reforma de 2007, porque no se corrige este problema original sino que se pide que sea el IFE -no los partidos ni los modelos de financiación- el que supla esta deficiencia, sosteniendo que el problema está en la fiscalización. Se le asigna al IFE la obligación de fiscalizar todos los recursos pero no debe hacerlo el Consejo General del IFE sino una unidad técnica especializada que a los propios partidos -se dijo entonces, hoy sabemos que ya no fue así- les iba a dar confianza por sus cualidades técnicas, confianza que los propios partidos le habían retirado antes al Consejo General del IFE que tenía las atribuciones para fiscalizar dinero de los partidos.

Como ya sabemos, la unidad técnica de fiscalización del IFE tampoco cuenta con los medios suficientes para vigilar todo el

dinero, cada una de las entradas, cada una de las aportaciones, ni infortunadamente todos los egresos de los partidos políticos, con lo cual nos enfrentamos a una situación literalmente imposible. Es decir, las normas y su contradicción original hacen perfectamente viable que haya recursos no fiscalizables, y los partidos lo saben y los usan, lo sabemos todos, pero para poderlo demostrar es necesario pasar por procesos técnicos de auditoría. Estos procesos dependen a su vez de la existencia de cuentas bancarias correctamente acreditadas y del control suficiente en el sistema bancario para poder saber si lo que informan los partidos políticos es verídico o no. Eso se tiene que hacer en plazos muy cortos, en condiciones de trabajo muy complicadas, y además con una vigilancia política que hoy prácticamente les ha amarrado las manos -pero así lo decidieron los partidos- a los consejeros electorales para poder revisar los informes de fiscalización que la famosa unidad técnica recién creada debe presentarles para su aprobación, cosa casi agravante, pues en el breve periodo de una semana los consejeros electorales tienen que revisar la fiscalización que se realiza en meses y no pueden tener acceso a ella antes porque así se decidió en la reforma electoral de 2007.

Es evidente que estamos frente a un problema de origen, por esta incompatibilidad de modelos, que no puede tener salida solamente modificando al IFE una y otra vez, por más que los partidos políticos quieran cobijar su prestigio y generar confianza entre sus electores culpando al mensajero, culpando al tercero por la tarea que ellos mismos están manchando con su conducta financiera. De manera que, en mi opinión, esto es lo que se tiene que corregir, esta es la tarea que se debe enmendar.

Es un problema fuerte el que tenemos con los modelos en México y es necesario abordarlo, yo esperaría que con mayor responsabilidad y con mayor criterio. ¿Qué propuesta tengo? Yo diría que si no quieren trabajar en el tema de romper esta incompatibilidad de modelos de financiamiento, deberíamos

buscar experiencias exitosas que han permitido al menos tener mayor claridad sobre los ingresos y los egresos. Concretamente, creo que el modelo que se ha seguido en Alemania puede darnos alguna pista para tratar de resolver el financiamiento privado. La propuesta es por supuesto mantener el financiamiento público a los partidos. Mi predilección va por el lado de financiamiento público, pero es preciso acotar en definitiva, como sucede en varios países de Europa donde las únicas aportaciones que se permiten a los partidos son de los propios militantes de los partidos políticos, nadie más que los militantes puede otorgar dinero al partido.

En mi opinión, esto permitiría no solamente un mucho mejor control sobre los ingresos privados a los partidos, sino también sobre los padrones de militantes de los propios partidos políticos, que a su vez han sido otro problema político sustantivo. ¿Quieren obtener dinero más allá del enorme caudal de recursos públicos que el país les otorga?, pues que lo obtengan de sus propios militantes registrados ante el Instituto Federal Electoral. Que ellos se hagan responsables de sus aportaciones y que a su vez le permitan al IFE cruzar los datos. Si un militante quiere dar cierta cantidad, tendrá que sacarla de una cuenta bancaria que será fiscalizable por el IFE y ese dinero quedará debidamente registrado en las arcas de los propios partidos políticos. Hacerlo de cualquier otra manera no permitirá nunca, y hay que crear conciencia de eso, tener una fiscalización de los ingresos suficientemente clara como para evitar que se cuelen por esa vía dineros no permitidos por la ley que además sean detectables oportunamente.

En síntesis: sí al financiamiento público, sí al financiamiento privado, siempre y cuando este segundo derive de aportaciones controladas de los padrones de militantes de los partidos políticos debidamente registrados ante la autoridad electoral.

Por el lado del gasto, me parece que la solución está planteada y discutida desde hace mucho, pero no se ha querido

asumir. En realidad, la única manera de controlar el gasto de los partidos políticos es mediante una sola cuenta que sea controlada por la autoridad electoral. Todos los gastos de partidos políticos deben ser lícitos, no pueden gastar en cosas que no sean claramente lícitas. No hay ninguna razón para que ese dinero no emane de una cuenta bancaria directamente controlada por la propia autoridad electoral. No estoy diciendo que el IFE decida en qué se debe gastar el dinero de los partidos -obviamente, esa sería una decisión de los partidos-, pero no es necesario ir a rastrear cuentas de manera obsesiva si de una misma cuenta concentradora en el IFE se pueden emitir todos los gastos y controlarlos *pari passu* como sucede en cualquier contabilidad de Estado en cualquier lugar desarrollado del mundo. Uno puede tener información contable día con día respecto a todos los gastos que se están haciendo, con toda la documentación legal acreditada, ponerla en todas las páginas de internet y permitirle en su caso a la sociedad que sepa exactamente cómo se está gastando su dinero, pues no es dinero de los partidos sino del pueblo mexicano, que se entrega a los partidos para realizar su tarea, lo cual es otra cosa.

Creo que la sociedad tiene derecho de tener cuentas claras gestadas a través de estos mecanismos controlados por la propia autoridad electoral y que técnicamente no ofrecerían ninguna dificultad. Nos ahorraríamos de paso la enorme y compleja dificultad de hacer fiscalizaciones posteriores, aunque estas se mantuvieran, en su caso; pero si se sabe cuánto y dónde se está gastando el dinero al día, tampoco es necesario hacer fiscalizaciones con posterioridad como si todavía viviéramos en los tiempos de la Colonia.

La fiscalización tiene el principio de la posterioridad porque reunir la documentación en el pasado era muy complejo, tomaba mucho tiempo. Hoy, con los sistemas bancarios y los sistemas de cómputo disponibles, es absurdo esperar a que pase un año para efectuar la fiscalización: se puede hacer en tiempo real,

exactamente en el tiempo en que el gasto se está realizando, y no hay razón técnica para que esta solución no pueda realizarse, la razón es política.

Si los legisladores quisieran tomar estas dos decisiones, estaría controlado el ingreso, militantes, padrones de militantes, financiamiento público, y estaría controlado el gasto a través de cuentas concentradoras directamente vigiladas al día por la autoridad electoral. No son decisiones difíciles, por el contrario, son técnicamente viables y me parece que ayudarían muchísimo a limpiar de una vez por todas la enorme desconfianza que hoy priva sobre el sistema electoral en su conjunto y sobre los partidos en particular, precisamente en torno a este difícil tema del uso de los dineros.

El costo de la democracia electoral: topes a gastos de campaña

Verónica Malo Guzmán►

En el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C., (CEEY) en colaboración con el despacho Integralia, S. C., que preside el doctor Luis Carlos Ugalde, estamos por concluir la elaboración de un amplio reporte de recomendaciones en materia de futuras reformas a la calidad de la regulación electoral en el país. El objetivo de delinear recomendaciones para el Poder Legislativo y los partidos políticos es contribuir, desde la sociedad civil, a mejorar la calidad de la regulación electoral en México. Las conclusiones las daremos a conocer a finales de este mes de marzo.

En el seno del CEEY, y con base en su ya probada metodología de análisis y diseño de políticas públicas, se realizaron dos jornadas de sesiones de discusión con expertos en temas electorales de diversas visiones y perspectivas a partir de un estudio muy amplio de diagnóstico. Este estudio de diagnóstico abarcó las siguientes temáticas:

- Reglas para registrar candidatos y la nueva cuota de género
- Costo de la democracia electoral en el ámbito federal
- Proselitismo de los candidatos y características de las campañas
- Clientelismo electoral

• Directora de Análisis de Políticas Públicas del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.

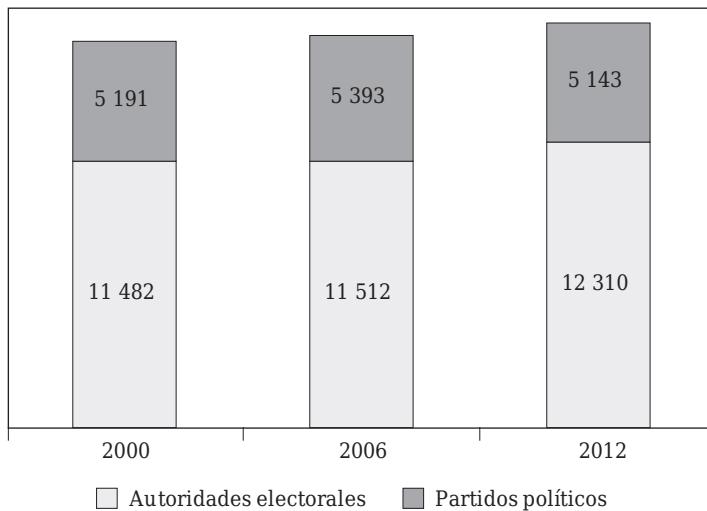
- ❖ Logística y organización de los procesos electorales
- ❖ Campañas electorales en medios de comunicación
- ❖ Mecanismos para difundir resultados electorales y cómputo de los votos
- ❖ Tendencias, modalidades y hallazgos de la observación electoral
- ❖ Justicia electoral

En este texto me referiré únicamente a los principales hallazgos de dicho estudio en materia de costos de los procesos electorales federales y topes de gastos de campaña.

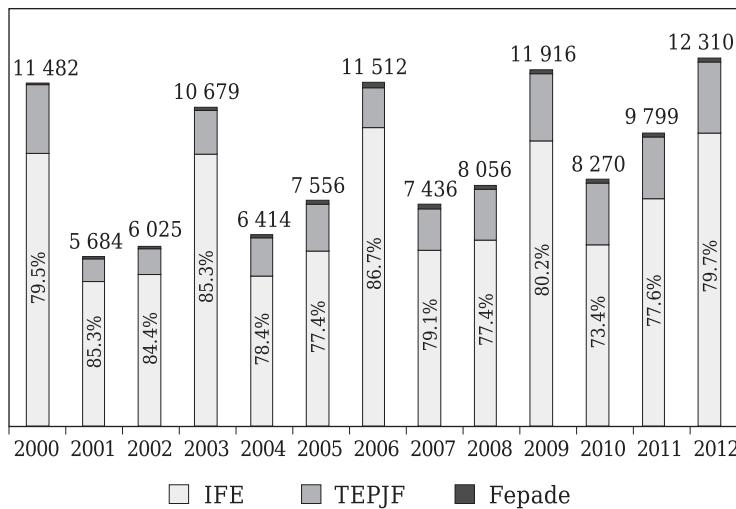
Al respecto, habría que comenzar por decir que, a pesar de que la reforma electoral de 2007 redujo los montos de financiamiento público para las campañas políticas, los datos muestran, sin lugar a dudas, que su costo real ha aumentado en los últimos años. Alarmante es que parte de ese costo mayor se cubra de hecho con financiamiento no registrado ante la autoridad electoral –independientemente del instituto político del que se trate-, que se destina a diversas estrategias de campaña, entre ellas la organización de eventos masivos o mitines de campaña, prácticas de clientelismo electoral y movilización de votantes el día de la jornada electoral así como a la adquisición ilegal de cobertura informativa en algunos medios de comunicación, sobre todo en el ámbito local.

Lo anterior, que por sí mismo sería digno de atención por parte de la autoridad y de los legisladores, es sustantivamente más dañino, ya que constituye un germen de corrupción en México. Con frecuencia, el financiamiento no registrado proviene de personas físicas o morales que, en efectivo o en especie, donan recursos a candidatos con la expectativa de obtener un beneficio futuro -ya sea económico, político o de otra índole. En ocasiones, puede provenir también del desvío de recursos públicos para favorecer a candidatos del partido en el gobierno, sea en el ámbito federal, estatal o municipal.

*Gráfica 1. Financiamiento público, años seleccionados
(millones de pesos constantes)*



*Gráfica 2. Financiamiento al gasto operativo
de las autoridades electorales, 2000-2012
(millones de pesos constantes, 2012)*



Ahora bien, el costo de la democracia electoral en México comprende tanto el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales, el financiamiento público que otorga el Instituto Federal Electoral (IFE) a los partidos políticos y campañas, el financiamiento privado, otras fuentes de financiamiento no reportado –y cuyo monto se desconoce–, así como el valor de mercado del modelo de los *spots* –fruto del nuevo modelo de acceso a medios vigente a partir de 2007.

A partir de esta definición del costo de la democracia, quisiera mencionar los siguientes elementos de hallazgo específicos:

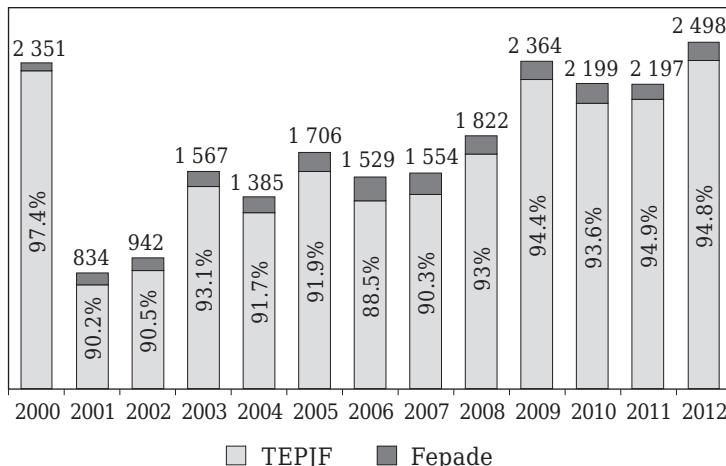
Si bien las prerrogativas líquidas a partidos políticos disminuyeron entre 2006 y 2012 (gráfica 1), el presupuesto asignado al IFE, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) aumentó en términos reales (gráficas 2 y 3).

En el mismo sentido, aunque las prerrogativas líquidas a partidos políticos disminuyeron, estos de hecho disponen hoy de mayores recursos que antes, pues a las prerrogativas líquidas debiera sumarse el valor de mercado de los *spots* que hoy reciben de forma gratuita, así como el financiamiento no reportado, en efectivo o en especie, que proviene de personas físicas y morales.

Por otra parte, la bolsa de financiamiento para partidos políticos ya no depende del número de partidos, como ocurría hasta 2007, sino del tamaño del padrón electoral. Lo anterior elimina incentivos perversos para la creación de nuevos partidos; es decir, dificulta el registro de nuevos partidos porque, al no variar la bolsa de financiamiento de acuerdo con el número de partidos, resultaría que a más partidos, menos dinero a cada uno de los ya existentes.

Si bien las prerrogativas a partidos ya no se duplican durante años electorales –lo cual encarecía sobremanera las elecciones

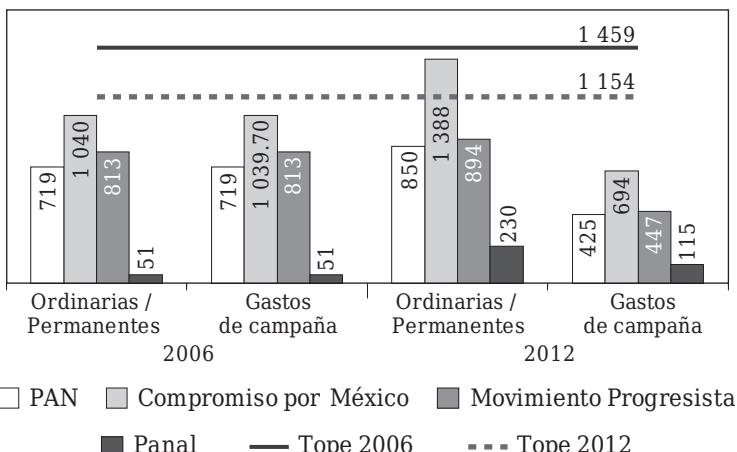
*Gráfica 3. Financiamiento al TEPJF y Fepade, 2000-2012
(millones de pesos constantes, 2012)*



intermedias; ahora el financiamiento a partidos aumenta 50 por ciento en años de elección presidencial y 30 por ciento en las elecciones intermedias-, la disminución de las prerrogativas para gastos de campaña se ha atenuado por un aumento en los fondos para actividades ordinarias permanentes. En otras palabras, los dos grandes rubros del financiamiento público partidario son las actividades ordinarias y las campañas. La reforma constitucional y legal de 2007 en materia electoral redujo formalmente el monto para campañas, pero no el ordinario.

El esquema anterior era absurdo, porque en año electoral el financiamiento para campaña se duplicaba, se tratará de comicios presidenciales (tres, incluyendo senadores y diputados) o de elección intermedia (una sola, de diputados). La reforma de 2007 redujo el financiamiento doble en año electoral al 50 por ciento adicional en elección presidencial y al 30 por ciento en la intermedia. Sin embargo, esa reforma reductora tiene un contenido de simulación, de truco.

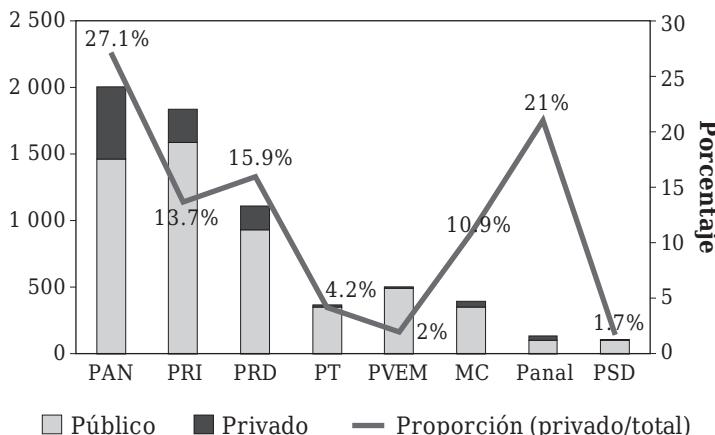
*Gráfica 4. Financiamiento público por alianzas, 2006 vs. 2012
(millones de pesos constantes, 2012)*



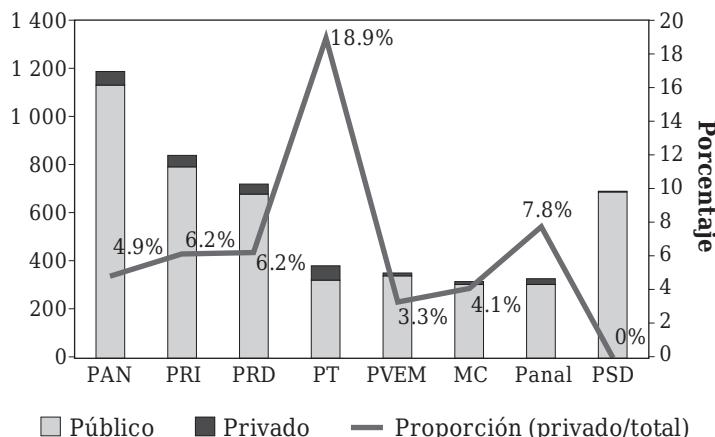
Veamos: los partidos ya no requieren como antes destinar recursos a la compra de tiempos en radio y televisión, porque lo tienen prohibido, y para su propaganda en medios electrónicos disponen de los tiempos del Estado. Si se considera que destinaban la mayor parte de su gasto de campaña para ese fin, resulta que en realidad no sufrieron reducción alguna. Existe la percepción generalizada de que el monto antes destinado a radio y televisión ascendía a entre 70 y 90 por ciento del financiamiento a campañas, y en 2006 ese gasto ascendió en promedio a 95 por ciento, según los propios informes partidarios; o sea, al disminuir su financiamiento para campañas, los partidos en realidad se lo aumentaron (respecto a 2006, 45 puntos porcentuales en elección presidencial y 25 en comicios intermedios) (gráfica 4).

Más aún, los topes para gastos de campaña para presidente y legisladores disminuyeron de manera importante, pero las prerrogativas no lo hicieron en la misma medida. Esto produce casos en los que algunos partidos o coaliciones cuentan con más

*Gráfica 5. Financiamiento privado a partidos políticos, 2006
(millones de pesos constantes, 2012)*



*Gráfica 6. Financiamiento privado a partidos políticos, 2009
(millones de pesos constantes, 2012)*



financiamiento público del que pueden gastar durante las campañas.

En cuanto al financiamiento privado, se puede argumentar que no se observa una coherencia entre los topes para gasto de campaña y los límites a las aportaciones privadas. Por un lado, los topes de gasto no responden a la realidad de los mercados en que se desarrollan las campañas. Por otro, los límites a las aportaciones privadas hacen muy difícil que un partido diversifique de forma transparente sus fuentes de ingreso (gráficas 5 y 6).

Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), los partidos podrían tener una estructura de ingresos públicos y privados cercana a 50/50. Sin embargo, los incentivos para diversificar fuentes de ingreso legales están limitados por generosas prerrogativas líquidas que otorga el IFE, así como por topes de gasto y límites a las aportaciones privadas poco realistas, y por financiamiento no registrado que complementa el financiamiento a los partidos.

En un contexto de campañas cada vez más competitivas y costosas, esto sugiere que los partidos tienen pocos incentivos para recaudar fondos privados de manera legal y transparente.

Finalmente, dejo una serie de interrogantes que es necesario plantearse:

- ¿Cuáles son y deben ser los propósitos del sistema de financiamiento de campañas electorales?
- ¿En qué medida los instrumentos del sistema actual de financiamiento (topes de gastos, fórmulas de distribución y aportaciones privadas) responden a estos propósitos?
- ¿Qué fórmulas se necesitan para que estos instrumentos respondan a los propósitos mencionados?
- ¿De qué manera se podrían regular y transparentar las aportaciones privadas no fiscalizadas que ya ocurren en las campañas?
- ¿Necesitamos mantener, fortalecer o cambiar el modelo actual que privilegia el financiamiento público?

El derecho de réplica en el ámbito político-electoral[•]

Ángel Zarazúa Martínez[»]

Al final de la campaña presidencial de 2006, se multiplicaron las expresiones peyorativas y las descalificaciones, lo cual dio motivo a que surgiera el concepto de *campañas negras*. Esas campañas negras fueron evidentemente una transgresión a lo establecido por la legislación electoral en el sentido de que durante las campañas, candidatos y actores políticos en general deben abstenerse de proferir insultos, diatribas y calumnias en contra de los demás participantes.

Ante esto, el legislador respondió mediante una reforma al artículo 6º de la Constitución. Se recuperó una figura que ya existía en la legislación mexicana, tanto en la Ley de Imprenta como en la ley que regula las transmisiones en radio, me refiero a la figura del *derecho de réplica*, en un contexto evidentemente político-electoral.

Sin embargo, al plasmar esta figura en la Constitución Política, se incorporó en el apartado relativo a las garantías constitucionales. A diferencia de otras garantías constitucionales, el nacimiento de esta figura fue prácticamente dentro del ámbito político-electoral. Hay otras figuras, como el *derecho de petición* –establecido en el artículo 8º– y el *derecho de asociación* –en el

[•]Versión de audio editada.

[»]Doctor en Derecho por la UNAM. En el Poder Judicial de la Federación ha colaborado con el Tribunal Electoral, tribunales colegiados y juzgados de distrito.

artículo 10-, y en ambos preceptos se hace la distinción entre *garantía constitucional* y *derecho político-electoral*. (Se trata de cuestiones con sujetos claramente definidos en la Constitución y en las leyes; la violación a una garantía constitucional o a un derecho político-electoral se hace valer ante instancias jurisdiccionales distintas, y los tiempos para hacerlo y buscar su resarcimiento también son muy distintos.) Entonces, son figuras jurídicas que el legislador ha tenido cuidado de distinguir; aunque, infortunadamente, hasta el día de hoy no contamos con un capítulo exclusivo de derechos político-electORALES.

Todavía nos asomamos tibiamente a otros derechos fundamentales, como señalaba la penúltima reforma constitucional, que menciona que existen algunos derechos fundamentales estrechamente vinculados con derechos políticos, por ejemplo, el derecho a la información, y todavía no nos atrevemos a rescatar estas garantías constitucionales como sí lo hicimos con el derecho de asociación, por ejemplo, y hablar de un derecho político-electoral total, absoluto. Eso mismo nos sucedió con el derecho de petición. Se incrustó bajo esa técnica legislativa en el artículo 6º de la Constitución. De entrada, por su mera ubicación, su naturaleza jurídica es la de ser una garantía constitucional. Sin embargo, la razón que le dio origen fue la de una vertiente político-electoral. Esto sucedió en 2007, dentro del paquete de reformas constitucionales denominadas reformas electorales “de tercera generación”, y en el marco de esa gran acción que se conoció como reforma del Estado. Así, en 2007 surge el derecho de réplica, y a partir de entonces se vienen decantando una serie de acciones, sobre todo por parte del propio poder legislativo.

En esa reforma electoral constitucional se modificaron diversos aspectos sustanciales: la duración de las campañas políticas se redujo en el caso de la presidencial y de la elección de senadores y diputados cada seis años, a únicamente 90 días; en tanto que la intermedia de diputados quedó en 45 días. Se tocaron

también puntos sensibles, muy importantes dentro del estatuto electoral, y se redujo la asignación de recursos de origen público a los partidos políticos: en 70 por ciento en el caso de diputados, en 50 por ciento cuando hay elección presidencial y de Congreso, y una disminución aproximada de 85 por ciento tratándose de financiamiento privado.

También surge el concepto de las *precampañas* políticas y se establece como límite para su duración hasta dos terceras partes de la duración de la campaña de que se trate. La famosa reforma también trajo la afectación -así fue asumida por varios sectores-, en el sentido de que se prohibió a los partidos políticos y a terceros la contratación directa de propaganda en medios electrónicos (radio y televisión).

Recuperamos entonces la idea del derecho de réplica ante la vulneración de la limitante, que ya existía en la ley, de respetar y no proferir insultos, diatribas, etcétera, y en ese contexto se comenzó a mencionar lo relativo al derecho de réplica. Conforme se ha ido delineando el derecho de réplica, ese derecho tiene que ver sobre todo cuando intervengan medios de comunicación.

A partir de entonces hubo varios ejercicios en este sentido: uno, por parte del Partido Acción Nacional, varios diputados que propusieron una iniciativa de Ley para Garantizar el Derecho de Réplica; otra por parte del PRI en 2007; y en 2008 surgen varias del PRD y una del PT.

La iniciativa del PAN rescata ideas de una presentada por el senador de la república Alejandro Zapata Perogordo. Este senador decía que el derecho de réplica tiene una doble vertiente: una en materia electoral y otra en cualquier otro ámbito, y proponía: en materia electoral debe conocer de ese derecho de réplica el Instituto Federal Electoral, y en cualquier otra materia debe conocer de ese derecho la Secretaría de Gobernación. Cuando los diputados del Partido Acción Nacional hacen su propuesta de iniciativa, rescatan esa idea y proponen que sea

la Secretaría de Gobernación la autoridad administrativa responsable de velar por el cumplimiento del derecho de réplica. Proponen que se defina por principio de cuentas ese derecho con base en la doctrina, pero sobre todo en el derecho comparado, y como principales aportaciones también un mecanismo de autorregulación de los medios de comunicación, y una multa de 500 a 20 mil días de salario vigente por la denegación del ejercicio del derecho de réplica por parte del afectado.

Por su parte, el diputado del PRI Alberto Amador formuló una propuesta, también a principios de 2008, retomando lo que decíamos: si el derecho de petición está dentro del capítulo de garantías, por supuesto que el único medio de impugnación que debe existir es el juicio de garantías, el juicio constitucional, el juicio de amparo. Por lo tanto, cuando el legislador dice que se ejercerá en los términos que la ley lo disponga, dice este diputado, no puede ser otra ley sino la Ley de Amparo. De esta manera, quien pretenda hacer valer el derecho de réplica debe acudir ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación como autoridad competente y debe seguir un proceso más o menos similar a un amparo indirecto ante el juez de distrito. La iniciativa sostiene que el recurso de revisión, el que procede para modificar en su caso, para revocar una resolución en un juicio de amparo, debe acotarse porque la revisión no procedería tratándose de resoluciones en materia de derecho de petición y quien se niegue a atender este derecho –según plantea este diputado del PRI–, estará cometiendo un delito de carácter federal.

La diputada Batres, del PRD, propuso básicamente que debía promoverse directamente ante los medios de comunicación mediante un procedimiento sumario muy breve; y si hubiera negativa de esos medios de comunicación, procedería una acción de amparo. En su propuesta, nos hace ver que en otras latitudes, en otros países, hace muchísimos años que este derecho existe. Habla por ejemplo de Francia, 1822, y menciona, sin precisar

fechas, que ya en el cono sur ha empezado a figurar el derecho de réplica.

Hay otra iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, de la entonces diputada Claudia Lilia Cruz, que propone una ley de 27 artículos, con el ejercicio del derecho de réplica directamente ante los medios de comunicación, y establece un procedimiento administrativo; también estipula la posibilidad de un procedimiento de autorregulación de los medios.

Quizá una de las propuestas más acabadas en todo este tiempo, a partir de la creación de la figura del derecho de réplica, la dio el diputado Jaime Cárdenas, del Partido del Trabajo. Por principio de cuentas, le da una naturaleza jurídica al derecho de réplica y afirma que es un derecho fundamental, importantísimo en esta época, cuando hablamos de derechos fundamentales a la luz del artículo 1º de nuestra Constitución. También circunscribe la interpretación, en todo lo relativo al derecho de réplica, a los principios constitucionales, a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, por supuesto, a leyes o disposiciones que maximicen este derecho. Es lo que hoy estamos viendo con motivo de la reforma al artículo 1º bajo el principio de *pro persona*.

Esa iniciativa también precisa que quienes están legitimados para el ejercicio de este derecho de réplica son las personas físicas, las personas morales y, atención, los grupos sociales. Asimismo, expresa que no solo quien tenga interés jurídico está facultado para hacer valer el derecho de réplica, sino también quien tenga un interés legítimo. La legislación que de manera supletoria debe aplicarse es el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La iniciativa mencionada propone que quien debe conocer de la demanda son los Tribunales Colegiados del circuito adonde pertenezca el sujeto que pretenda hacer valer este derecho; pero si la afectación se dio en toda la república, entonces será elección del afectado en dónde quiere presentar su demanda. Además la

Corte no puede conocer de esto porque la resolución de los Tribunales Colegiados tendrá carácter definitivo. La Corte únicamente podrá conocer si se trata de interpretación de leyes; y solo se podrá pronunciar respecto de esa interpretación, no respecto del fondo del asunto.

Todas estas iniciativas motivaron que en abril de 2010 -recordemos que la reforma es de 2007-, la Cámara de Diputados elaborara un proyecto de ley reglamentaria del derecho de réplica recogiendo varias de las propuestas reseñadas, hasta ahora, pero básicamente puntualiza lo siguiente: no deben ser Tribunales Colegiados sino Juzgados de Distrito los que conozcan de este ejercicio.

Esta iniciativa hace una revisión de cómo está el ejercicio de este derecho en el mundo, recupera las expresiones de varios especialistas en la materia y una muy importante proviene del doctor José Luis Soberanes, en el sentido de que lo que es susceptible de impugnar a través del derecho de réplica son los elementos objetivos que han sido utilizados para vulnerar ese derecho. Es decir, la opinión misma de quien haya vulnerado el derecho de otra persona, es muy difícil de controlar, esa es muy difícil de regular. Lo que en todo caso habrá de regular son los elementos objetivos que se hayan empleado para proferir o expresar un comentario, una calificación, un adjetivo a determinada persona.

Esta ley, que data de 2010, reduce los plazos: especifica el plazo para presentar la demanda en siete días, la respuesta del órgano jurisdiccional a dos y va acotando los plazos a dos días, de tal manera que se trate de un procedimiento prácticamente sumario.

Este es un esfuerzo de la Cámara de Diputados por condensar todas las iniciativas que respecto del derecho de réplica se presentaron. Es del año 2010 y ahí quedó.

Sin embargo, curioso que es uno, con motivo de la iniciativa de reformas a la Constitución en materia de telecomunicaciones y competencia económica, nos pusimos a leer con detenimiento

esta iniciativa presentada apenas en los primeros días del mes de marzo de 2013¹ y nos encontramos con una gratísima sorpresa. Esta iniciativa, en sus más de cincuenta y tantas páginas, no se refiere específicamente al derecho de réplica, hace mención a reformas a los artículos 6º y 7º constitucionales. Se refiere por supuesto a todo lo relativo a los beneficios en la economía de mercado que traerá esta reforma, al fortalecimiento de la Comisión Federal de Competencia (Cofetel), a la creación de tribunales especiales en materia de competencia económica y telecomunicaciones, a la regulación del acceso a banda ancha, a la autonomía de la Cofetel, al desarrollo de la red troncal de telecomunicaciones, a una agenda digital y al acceso de banda ancha en edificios públicos; por supuesto, a la competencia en radio y televisión, en telefonía, a las medidas de fomento de esa competencia, y como decía, específicamente se refiere al 6º y 7º. Pensé que al retomar el artículo 6º lo haría respecto al derecho de petición, estrechamente vinculado con los medios electrónicos, pero no, únicamente propone reformar diversas cuestiones, y quizás la más importante sea la reforma del párrafo segundo del artículo 7º para determinar que “ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límite que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º”.

Propone que se integre en un solo artículo:

las limitantes que en el texto vigente de la Constitución se encuentran planteadas en forma distinta en los artículos 6º y 7º, sin

¹ Se trata de la Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PVEM, el 11 de marzo de 2013. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3726-II, 12 de marzo de 2013. [N. de la E.]

que exista alguna razón para ello, ya que la libertad de difusión forma parte de la libertad de expresión, por lo que se propone la reforma al primer párrafo del artículo 6º para incluir los ataques a la vida privada, actualmente contemplada como una limitación a la libertad de imprenta en el artículo 7º.

Sin embargo, parte integrante de una ley son los artículos transitorios, y esta iniciativa –por cierto, en la cancha de la Cámara de Diputados² tiene un buen número de artículos transitorios, y el tercer artículo transitorio dice textualmente:

El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

[...]

IV. Regular el derecho de réplica;

[...]

Es decir, la iniciativa le establece al Congreso de la Unión un plazo para que por fin regule el derecho de réplica. ¿Y por qué es importantísimo este apartado? Porque lo tenemos previsto en la Constitución pero no está regulado; y si no está regulado, se parece a todo menos a una ley eficaz.

Ahora bien, ¿qué tanto puede modificar el comportamiento que hasta ahora se ha tenido durante las campañas políticas? Ya los medios electrónicos, los medios de comunicación en general, han sido acotados por la legislación electoral por cuanto a su intervención en las campañas políticas. A la par que se limitó a

² La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados el 21 de marzo de 2013; aprobada con modificaciones por la Cámara de Senadores y devuelta a su colegisladora el 23 de abril; aprobada en la Cámara de Diputados el 25 de abril; y aprobada en la Cámara de Senadores el 30 de abril, fecha en que fue turnada a las legislaturas estatales para los efectos constitucionales. [N. de la E.]

los medios electrónicos mediante esa reforma del año 2007, también se reformó el artículo 134 constitucional para que todo aquel servidor público que tuviera a su cargo el manejo de presupuesto y de recursos se abstuviera de extraerlos para campañas políticas o para eventos de esa naturaleza, es decir, ya los acotamientos están previstos en la ley. ¿Cuál puede ser una aportación sustancial de este derecho de réplica? Si el contexto fue el del señalamiento, los adjetivos que expresaba un partido en contra de un candidato, un candidato en contra de otro, si esa fue la circunstancia, me parece que el destino final que está tomando este derecho, que es el control de los medios de comunicación, no alcanza a cubrir esa parte primigenia que dio origen a que se formulara este derecho de réplica. Quizá, más bien tendríamos que apelar a la cultura cívica, a la cultura política de los propios actores políticos para evitar la expresión denostativa, peyorativa, las descalificaciones, los adjetivos negativos respecto de los contrincantes políticos. Me parece que por ahí deberíamos caminar, porque si no, quizá más adelante tengamos que estar hablando de las iniciativas para regular el derecho de contrarréplica.

Apuntes para la reforma electoral en materia del modelo de comunicación política

*Citlali Villafranco Robles**

Como es obvio para todos, en tanto que actualmente la legislación contemplaba que era derecho exclusivo de los partidos políticos registrar candidatos para participar en los procesos electorales, se requiere actualizar toda la legislación a fin de que se reconozcan y regulen las candidaturas independientes. Esto es la primera e ineludible reforma electoral en materia de campañas electorales, cuya realización debe plantearse de inmediato.

En cuanto a emprender una nueva reforma integral que modifique el modelo de comunicación política en general y de las campañas electorales en particular, lo que significa un replanteo importante de la situación legislativa vigente, debo decir que no estoy segura de su necesidad. En términos generales, me parece que el diseño del modelo de comunicación política definido en 2007 es adecuado para el desarrollo de procesos electorales competitivos, con la presencia activa, y hasta militante, de medios de comunicación electrónicos concentrados y todavía con una enorme influencia.

En términos específicos, y derivado de la experiencia de dos procesos electorales realizados con esta nueva normatividad (2009 y 2012), considero que existen aspectos perfectibles y que, en caso de modificarse, pudieran contribuir a mejorar la equidad de la competencia en futuros procesos electorales. Al

* Doctora en Ciencias Sociales por Flacso, con especialidad en Ciencia Política.
Profesora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

respecto, tengo seis propuestas específicas para una eventual reforma de los apartados relativos al desarrollo de las campañas electorales, que presentaré al final de esta intervención. Estas propuestas se basan en el análisis del funcionamiento del modelo de comunicación política durante la elección federal de 2012.

La conclusión general de este análisis -que por supuesto a nadie sorprenderá- es que las mayores dificultades para el funcionamiento del modelo de comunicación política y, en consecuencia, para que las campañas electorales se desarrolle en condiciones de equidad, se ubican en la resistencia de los partidos políticos y de los concesionarios y permisionarios de los medios de comunicación electrónicos, así como de propietarios de algunos medios de comunicación impresos. Este conjunto de actores políticos buscan algún resquicio legal, y si no lo encuentran lo generan dolosamente, para incurrir en actos que vulneran la legalidad.

Esta conclusión se basa en el análisis de la información contenida en 318 acuerdos y resoluciones emitidos por el Instituto Federal Electoral (IFE) y en 138 sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): 456 documentos con los que estos órganos electorales interpretaron, aplicaron, complementaron y redefinieron el modelo de comunicación política definido por el legislador en 2007.

En estas resoluciones y sentencias de los órganos electorales, se advierte que ambos órganos electorales buscaron garantizar el derecho a la información, pero protegiendo la libertad de expresión.

Al inicio de esta intervención señalé que no estaba segura de la pertinencia de una reforma que modifique el modelo de comunicación. A la luz de los resultados que expuse, resulta clara la pertinencia de mantener la limitación de que intereses privados incidan en los procesos electorales y también es indispensable mantener la limitación para la participación de los poderes públicos en el desarrollo de las campañas electorales.

Persiste la necesidad de prohibir que los partidos políticos compren espacios en los medios de comunicación: el contexto político hace indispensable que el Estado garantice el derecho a la información. Es necesario mantener como propósito central que los partidos políticos accedan en condiciones de equidad a los medios de comunicación durante los procesos electorales. Es también indispensable mantener la prohibición de que tanto personas físicas como morales contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Para el correcto funcionamiento de todo esto es preciso que las autoridades electorales sean dotadas de la capacidad suficiente para su administración, por lo que resulta adecuada la definición del régimen sancionador.

Propuestas para posibles reformas al régimen electoral

El modelo de comunicación política establecido en la reforma electoral de 2007-2008 presenta algunos problemas de aplicación que fueron detectados en la investigación efectuada. Es de esperar que estas características se acentúen con la presencia de los candidatos independientes y también es previsible que las tareas de vigilancia y sanción de los órganos electorales se complejicen, pues el número de jugadores sin la estabilidad institucional y restricciones que suponen el funcionamiento mismo de los partidos políticos, aumentará considerablemente. A continuación se enuncian algunos caminos para discutir su posible solución:

1. Es propicio alentar el régimen sancionador en una posible legislación de partidos políticos, diferente a la ley electoral, puesto que esa norma comprendería un catálogo completo de sanciones, que hoy en día se localizan en los reglamentos del Instituto Federal Electoral y otros en la ley electoral. Es decir, habría una condensación de

- faltas administrativas, sanciones y aplicabilidad de las mismas con un solo criterio.
2. De lo anterior se desprende la incorporación de elementos regulatorios en un ámbito distinto al electoral, es decir, propiciar que algunos preceptos se localicen en otros marcos regulatorios, para incentivar que los partidos políticos u otros actores tomen con mayor seriedad y responsabilidad el régimen legal.
 3. En este sentido, también es imperativo homologar el marco regulatorio tanto de la Ley Federal de Radio y Televisión como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el objetivo de que los concessionarios y permissionarios de los medios de comunicación atiendan con seriedad y responsabilidad las sanciones en materia electoral que se les impongan. En este mismo orden, hacer competente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la aplicación de sanciones relativas en materia electoral.
 4. Es indispensable definir con precisión en la legislación electoral los alcances de dos derechos fundamentales: libertad de expresión y acceso a la información pública, a efecto de que los actores involucrados no aprovechen los espacios de indefinición.
 5. Es necesario discutir la reglamentación, en las leyes de responsabilidades de servidores públicos tanto federales como estatales, de sanciones y prohibiciones relativas al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concernientes a la prohibición de transmitir publicidad gubernamental en procesos electorales, así como la propaganda personalizada.
 6. Es conveniente perfeccionar la instrumentación de mecanismos de control por parte de la autoridad electoral, que permitan verificar que no existe compra de publicidad disfrazada por parte de sujetos que prohíbe la ley.

Justicia electoral

Justicia electoral federal[•]

Luis Eduardo Medina Torres[»]

Para referirme a la justicia electoral federal, dividiré mi exposición en tres rubros: haré primero una somera evaluación de la reforma de 2007-2008, que es la reforma electoral más reciente; posteriormente plantearé algunas reflexiones acerca de la perspectiva de la reforma en materia política de agosto de 2012; y finalmente, en un bloque compacto, hablaré acerca de propuestas respecto a la justicia electoral en una eventual reforma -que entiendo también es el motivo de este foro- que pudiera estarse desarrollando en este año.

Antecedente

La reforma de 2007-2008 en el ámbito de la justicia electoral

La reforma constitucional y legal de aquellos años modificó la gobernanza electoral tanto en el área administrativa como en la jurisdiccional. Este foro ya se ha hecho cargo de varios de estos temas, de modo que omitiré todos los administrativos para concentrarme solamente en la jurisdicción.

[•]Versión de audio editada.

[»]Doctor en Estudios Sociales. Profesor investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Para revisar el tema de la justicia electoral proponemos centrarnos en cuatro modificaciones que han incidido de manera directa en la impartición de justicia respecto a las elecciones tanto federales como locales: 1. Permanencia en las salas regionales (de lo cual hablaré brevemente ya que el magistrado Héctor Romero tendrá seguramente mayores opiniones que yo al respecto); 2. Vida interna de los partidos políticos; 3. Restricciones a los tipos de propaganda; 4. Inaplicación de leyes para casos concretos.

Para ello planteo revisar el propósito de las modificaciones legales de esos cuatro aspectos; posteriormente haré una somera evaluación de tales dimensiones; y al final, algunas propuestas que tienen como base los aspectos antes indicados, además de una serie de modificaciones específicas de carácter legal que serán indispensables a partir de la reforma política de 2012 y de la ampliación de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, artículo 1º, que tiene que ver con el bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales en materia de derechos humanos que a partir del expediente “Varrios” 412 de la Corte integran lo que es la ley fundamental en México. Señalo esto porque la perspectiva de lo que se va a plantear es desde los derechos políticos de las personas.

Evaluación de la reforma electoral

El sentido de las modificaciones relativas a la permanencia de las salas regionales era descargar a la Sala Superior de la mayor parte de las impugnaciones que se presentaban respecto a las elecciones locales. Esta situación ha sido cumplida ya que la mayoría de las impugnaciones son resueltas por las salas regionales del Tribunal Electoral. Una cuestión que ahora habría que discutir es el supuesto que existe para la procedencia de los recursos de reconsideración que pueden ser promovidos ante la Sala Superior a fin de revisar las sentencias emitidas por las

salas regionales. Al respecto -como en mucho de lo que voy a decir- hay dos caminos, sobre lo cual me parece en esta legislatura hay que discutir: si se quiere que las salas regionales sean la instancia terminal, entonces valdría la pena omitir el supuesto de reconsideración, dejar en última instancia las salas regionales, que a su vez revisan los casos locales a través ya sea de juicios de revisión constitucional o de juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Si, por el contrario, se espera que la Sala Superior revise constantemente las sentencias de las salas regionales, entonces los supuestos de procedencia tendrían que ser más amplios respecto a los que la ley actualmente exige porque son bastante específicos y acotados.

Algo similar acontece con el segundo aspecto, que es el relativo a la vida interna de los partidos políticos. La regulación actual es francamente escueta, lo que ha generado interpretaciones por los órganos jurisdiccionales con la finalidad de ir normando la vida de los partidos políticos. Aquí también hay que discutir qué es lo que se quiere. ¿Una regulación amplia?, entonces el camino es la ley de partidos. Por el contrario, si lo que se quiere es una regulación mínima, entonces hace falta precisar una serie de supuestos como los siguientes (menciono algunos nada más): el límite para la resolución de impugnaciones internas de los militantes aspirantes a candidatos que tendría que ser la fecha del registro de candidaturas, cosa que no está por ningún lado y que se utiliza por el *per saltum* (les puedo apostar que algunos de los legisladores aquí presentes tuvieron que acudir a la instancia jurisdiccional porque el partido no les resolvía la impugnación); la temporalidad de las sanciones, lo que permitiría a los eventualmente sancionados que decidieran si quieren seguir perteneciendo a ese órgano político o si se van a otro, ya que una sanción de cinco años es una sanción desproporcionada, pues los imposibilita para participar orgánicamente en su partido. A final de cuentas -y eso tiene que ver con algo que la teoría política y la teoría de partidos conocen muy bien: los

incentivos colectivos y los incentivos selectivos-, los militantes de partidos quieren ser candidatos o dirigentes, y si los sancionan cinco años resulta *de facto* una expulsión, pero esto no está en ningún lugar de la ley.

En la actualidad, el tema de la resolución de controversias internas y de la imposición de sanciones ocupa la mayor parte de los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en la vertiente de candidaturas y del derecho al voto pasivo porque los órganos internos de los partidos no resuelven a tiempo y los aspirantes acuden de manera directa a la jurisdicción bajo la figura de *per saltum*.

La semana pasada, Sala Monterrey tuvo que resolver casos de militantes del PAN de Zacatecas y Tamaulipas teniendo que darles la razón porque el registro en esos dos estados vence el 30 de este mes, es decir, en 10 días. Aquí tenemos un gran problema que en ningún lugar está reglado salvo a golpe de jurisprudencia.

Respecto a la inaplicación de normas a los casos concretos, la reforma dotó a las salas del Tribunal Electoral de una facultad que es importante aunque su ejecución ha sido complicada por dos cuestiones centrales: los efectos restringidos de la inaplicación y las demandas que se han promovido para solicitar aquellas. Si bien la reforma permite que la sala revise en casos de inaplicación, lo cierto es que el supuesto de una inaplicación explícita, que está regulado en la ley, restringe las posibilidades de llevarla a cabo y, aunado a ello, el hecho de que los efectos aplican solamente para los demandantes convierte a esta figura, que debería ser fundamental, en una posibilidad de importancia relativa. Habría que considerar otra vez como una posibilidad el supuesto de que las salas pudieran revisar las demandas de inaplicación con una perspectiva amplia, vinculada a la protección de derechos fundamentales, y que los efectos fueran de carácter general con una declaratoria de invalidez que expulsara la norma cuestionada del sistema legal.

El JDC más importante que llevamos de este año, el 41/2013, que es la revisión del reglamento de Zacatecas, va en esa ruta, en donde ya hay un problema por las candidaturas independientes. Yo sé que esto es deconstruir la noción de la relatividad de las sentencias, es desarmar buena parte del sistema jurídico en este ámbito.

También hay que revisar la distinción de normas autoaplicativas y aquellas que se actualizan por aplicación de otros ordenamientos, ya que ha habido casos donde se ha querido que tal distinción sirva como un valladar a la revisión de la inaplicación. Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, esa distinción no tiene ningún sustento porque el centro estaría en los derechos de los ciudadanos y no en la distinción del tipo de normas (insisto, esto implica un desmontaje de la parte jurisdiccional).

En cuanto a la propaganda en el contexto de las elecciones, la reforma introdujo restricciones constitucionales que han sido materia de polémicas y de dificultades. Los tres tipos de propaganda: la política, la electoral y la gubernamental, han generando constantes debates, no solamente de carácter jurisdiccional sino también administrativo y político. Al respecto, nada más revisemos los casos de sesiones del IFE de enero de 2013. Habría que replantearse la posibilidad de disminuir las restricciones actualmente vigentes con la finalidad de bajar el nivel de polémica; o, si lo que queremos es mantener el actual modelo de comunicación política, entonces habría que hacer una serie de precisiones como que las restricciones a la propaganda gubernamental solamente operen en periodo de elecciones o que los ciudadanos puedan hacer propaganda electoral para cuestionar directamente a partidos y candidatos, situación por cierto que ya va a ocurrir con las candidaturas independientes, o quizás quitar ciertas restricciones a la propaganda política a fin de que las sanciones solamente queden en el orden civil o penal y no -como hoy lo tenemos- en el procedimiento especial sancionador.

En síntesis, la reforma de 2007-2008 definió algunas cuestiones pero también dejó abierta la puerta para nuevos aspectos que no fueron considerados en aquella ocasión, lo que ha propiciado que las autoridades electorales vayan adecuando el régimen electoral a golpe de resolución y de sentencias.

Revisión de la reforma política de 2012

La anterior legislatura, casi al final de su periodo, incorporó a la Constitución tres nuevos derechos políticos que no existían en nuestro ordenamiento: 1. La posibilidad de que los ciudadanos se puedan postular a puestos de elección popular sin el respaldo de un partido político, esto es lo que se ha llamado *candidaturas independientes, candidaturas ciudadanas, candidaturas sin partido*; 2. La posibilidad para que grupos de ciudadanos o gobernantes puedan solicitar a las autoridades electorales la realización de una consulta popular acerca de temas trascendentales para la vida del país (con todo respeto a la legislatura, eso se llama *referéndum*, y en cualquier otro lugar del mundo occidental tiene otro nombre, no *consulta popular*); y 3. La posibilidad para que grupos de ciudadanos puedan presentar ante las autoridades legislativas iniciativas de leyes que deberán ser discutidas por los congresos, tanto en el federal como en los locales.

Estas modificaciones incrementaron los espacios de participación política de los ciudadanos estableciendo la posibilidad de que los miembros del cuerpo político hagan extensivos los ámbitos en los que pueden incidir para la toma de decisiones de carácter público; no obstante, falta la regulación secundaria. Los congresos, incluyendo esta cámara, tienen hasta agosto de 2013 para poder modificar la legislación. Es parte de lo que este foro tendría que estar planteando.

Si el Estado mexicano y la Cámara de Diputados en específico quieren obtener un mayor respaldo para las modificaciones,

valdría la pena discutir la posibilidad de consulta popular solicitando la aplicación directa de la Constitución (esto está en el artículo 35). Es la aplicación que se podría hacer al respecto y adecuar lo antes posible la ley electoral con la finalidad de preguntarles a los mexicanos su opinión respecto a posibles cambios legales. Sería una forma de hacerse cargo de exigencias sociales y sobre todo volver operativas las reformas de 2012, lo que significaría un avance en el nivel de la representación sustantiva.

Es claro que ha habido más avances que retrocesos, aunque hay que estar pendientes de las aplicaciones porque pueden terminar siendo vulnerados buena parte de los derechos en la implementación, más que en el diseño legal. Comento el más reciente caso para todos: la Corte acaba de validar el reglamento de candidaturas independientes en Quintana Roo, donde solamente podrá haber un candidato independiente por cada cargo de elección popular; esto lo que validó la Corte: se pueden registrar varios y el que obtenga la mayor cantidad de respaldo ciudadano será el candidato independiente. Se trata de un diseño tipo elecciones primarias, pero es lo que la Corte acaba de considerar como válido, para que vean en dónde está la minucia. Hay otra, en Durango se reformó la ley, se establecieron las reglas y el Congreso local determinó que no se aplicaban hasta la siguiente elección local, o sea, no la de este año sino hasta la que sigue. Es una manera de patear el problema para adelante, y la Corte también lo validó. Entonces, estamos ante un problema porque buena parte de la implementación es lo que está fallando.

En resumen, la reforma política de 2012 puede ser un espacio de oportunidad para mejorar las regulaciones en la arena electoral. Empero, hay que ser cuidadosos en la aplicación porque varias de estas modificaciones pueden terminar siendo desvirtuadas en la implementación, por lo que el órgano legislativo -y lo digo aquí con toda responsabilidad para los diputados presentes- tiene que afrontar este reto y hacer un buen régimen electoral.

Propuestas relativas a la justicia electoral

1. Revisar integralmente la Ley de Medios de Impugnación y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) por la incorporación de candidaturas independientes y consultas populares.

Me dediqué a hacer una revisión general, y en el caso de la Ley de Medios de Impugnación, hay que modificar todo el capítulo correspondiente a las reglas comunes; en cuanto al Cofipe, hay que modificar la mitad de los libros del Código, así de sencillo, lo digo a vuelapluma para que quede claro, porque hablo de una revisión integral, que en realidad no puede pasarse tan rápido.

Respecto a las reglas comunes, en la Ley de Medios de Impugnación hay que reformar legitimación, procedencia e inaplicación de leyes por una sencilla razón: hoy los ciudadanos, al poder ser candidatos independientes, están legitimados para presentar cualquiera de los juicios. Los mecanismos de legitimación no podrán ser tan restrictivos (ya el magistrado Romero en alguna sentencia emitida por él había discutido este punto en el Tribunal del Estado de México, yo solamente lo señalo). Hay un problema porque en la ampliación de los supuestos para candidaturas no hay una razón para restringir el argumento del interés jurídico alrededor de las postulaciones, que ha sido el tema central y que en las reglas comunes no se ha querido abordar. Lo mismo digo para los supuestos de procedencia. Si al final del día lo que se pretende es que las salas revisen, entonces estos supuestos tendrán que ser ampliados.

2. Reglas específicas. En el JDC hay que precisar el asunto del *per saltum*. Insisto, si se quiere dejar en la Ley de Medios de Impugnación o bien ponerlo en una eventual ley de partidos donde se determine la fecha para

la resolución de las impugnaciones -lo cual no es complicado-, habría que ponerle como límite al órgano interno del partido político la fecha del inicio de los registros; si no cumple, en ese momento el militante va a la jurisdicción y determina el tribunal si le corresponde o no el ejercicio del registro. Recordemos que tenemos reguladas las precampañas, entonces ahí se puede poner la fecha límite.

3. Reglas específicas para los casos de propaganda. También hay que puntualizar cuáles son los supuestos legales en estricto sentido porque hoy son tan abiertos que tenemos impugnaciones por haber pintado un cactus, por haber pintado un cerro o por comerciales grabados.

De la mano de ello va la idea de que los sancionadores, en estricto sentido, el órgano administrativo, tiene que servir como una suerte de procurador, de investigador, pero el ejecutor tiene que ser un órgano jurisdiccional. Ahí es posible que al final las salas regionales tengan que terminar siendo las que dicten sentencia.

4. Hay que establecer reglas comunes en toda la legislación electoral para el examen de convencionalidad. Esto es todo un tema. En realidad hay que hacerse cargo del bloque de constitucionalidad y eso implica tener toda la estructura confrontada con los tratados internacionales, lo cual tiene que ir en las reglas comunes de los medios de impugnación. Se trata de algo muy complicado, incluso para los tribunales locales.
5. Una consideración última, en dos vertientes. De modificarse -porque sé que existe el planteamiento en el Pacto por México- el diseño de la administración y la justicia electoral, sería conveniente elaborar leyes reglamentarias que vuelvan general al régimen electoral. Si ese no va a ser el camino, entonces hay que hacer modificaciones de carácter específico, que deben tener una perspectiva

amplia, integral y, como me parece que después de la reforma de derechos humanos de 2011 no hay vuelta atrás, que observe de manera central los derechos de los ciudadanos. Atención con lo que estoy diciendo: el sistema electoral mexicano construido desde 1946 está diseñado para partidos políticos, hoy tenemos que diseñarlo para los ciudadanos, lo cual implica todo un rediseño.

Una agenda preliminar para la reforma de justicia electoral[•]

Luis Efrén Ríos Vega[»]

Hablar sobre la justicia electoral en México sobre qué temas se pueden reformar en este ámbito, me lleva a plantear dos preguntas fundamentales para situarnos en torno a este tema. Primero, ¿cuál es el estado actual de nuestra justicia electoral?, que tiene casi 25 años, a efectos de revisar en gran medida la evolución y la perspectiva que ha tenido nuestra justicia electoral en torno a los diversos problemas que se han suscitado durante este tiempo. Segundo, al hacer ese repaso tendríamos que preguntarnos ¿cuáles son los problemas actuales de la justicia electoral que merecen ser analizados?

Situación actual de la justicia electoral

En primer lugar, me parece que el estado actual de nuestra justicia electoral es un estado óptimo, a diferencia de la justicia mexicana común. Sin duda alguna, la justicia electoral tiene indicadores de calidad sobre todo en términos cuantitativos. Nuestra Constitución dice que la justicia debe de ser pronta, expedita y completa. Creo que la justicia electoral, tomando en cuenta los indicadores que en el ámbito local y en el ámbito federal se dan respecto a su carácter pronto y expedito, sin duda

[•] Versión de audio editada.

[»] Director del Observatorio Judicial Electoral.

alguna es una de las mejores justicias, a diferencia de otras justicias del orden común.

Recuerdo solamente dos casos, en la Sala Superior, donde el tiempo les ha consumido irreparablemente las violaciones como hipótesis para no resolver el fondo de los asuntos; y solamente recuerdo dos casos de más de 20 años, cuando en términos generales en la justicia común la regla general es la tardanza o la justicia lenta. En ese sentido, la justicia electoral, a diferencia de muchas otras justicias, cumple estándares de calidad en términos cuantitativos porque responde rápidamente y de manera eficaz a los diversos juicios que plantean los ciudadanos y los partidos políticos.

No obstante, la pregunta es si en realidad es una justicia completa, al margen de que los tribunales o los jueces electorales respondan con prontitud las demandas de los ciudadanos y de los partidos. La pregunta es si es satisfecha en términos de plenitud en relación con las respuestas que permanentemente los actores políticos presentan a la jurisdicción electoral.

En ese sentido, me parece que la justicia electoral tiene tres etapas: la primera, originaria de los años ochenta, cuando los temas se centraban más en aspectos de acceso formal a la justicia. En ese entonces, permanentemente en la legislación electoral el escrito de protesta era un requisito de procedibilidad para poder iniciar las impugnaciones o los recursos en materia electoral, de tal suerte que si no se presentaban esos escritos durante las jornadas electorales se perdía la oportunidad de impugnar; y hubo una primera tensión de los tribunales electorales, de los antiguos tribunales del Trife, porque las jurisprudencias o los sentidos argumentativos en esa época eran demasiado formalistas, es decir, nuestra justicia electoral de una u otra forma se centraba en esos temas para no resolver los problemas de fondo de las elecciones.

Una segunda etapa de nuestra justicia electoral comienza justamente con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



Federación, que empieza a remover ese tipo de formalismos innecesarios por una serie de criterios de corte garantista para poder resolver los problemas de accesibilidad de los actores políticos. Me parece que en esa época se resolvió claramente por medio de diversas jurisprudencias; por ejemplo, hablando del escrito de protesta, se declaraban inconstitucionales esas legislaciones por generar obstáculos desproporcionados para poder acceder a la justicia electoral.

Una tercera etapa es la actual, cuando se centra ya no tanto en problemas de accesibilidad de justicia sino en problemas sustanciales de derechos políticos. Casi 70 por ciento de los juicios que existen en materia electoral y que llegan a la Sala Superior fundamentalmente se abocan a problemas de derechos político-electORALES, lo cual conforma la nueva agenda y la nueva situación en que se encuentra nuestra justicia electoral.

Sin embargo, aunque la justicia electoral es la más pronta y expedita y es la que cualitativamente refleja el mayor número de problemas en materia de derechos humanos en torno a esta nueva agenda de derechos políticos, es sin duda alguna la más conflictiva, la más polémica, es incluso la que está más abierta al debate de la opinión pública. Los jueces electorales, por la naturaleza del conflicto político, permanentemente están enfrentados a las diversas críticas y cuestionamientos que los actores o los partidos políticos o los ciudadanos hacen de ellos, porque la disputa por el poder, como es obvio, genera una carga adicional y una observación radical en torno a la sede jurisdiccional electoral. Incluso en la sede de la Suprema Corte de Justicia, las acciones de inconstitucionalidad más complejas desde la perspectiva de los derechos humanos, sin duda alguna han sido las referentes a los temas electorales. Así como decía en algún tiempo Sartori, que la política en México era motivo de observación porque los políticos mexicanos eran *sui generis*, en materia de justicia electoral, sin duda alguna, los jueces electorales son motivo de observación por los diversos conflictos,

intensidades y complejidades que se generan en torno a la agenda de la justicia electoral.

Dicho esto, me parece -y esto es una recomendación a los diputados- que cuando se genere una agenda de reforma es importante preguntarle al Tribunal, porque el Tribunal o los jueces electorales ya tienen una agenda muy precisa sobre los diversos problemas enfrentados durante estos últimos años. Incluso la Sala Superior, hace tiempo ya, ha hecho algunos estudios temáticos en donde se ha precisado qué tipo de normas conviene legislar, qué tipo de problemas se presentan en el trámite de un juicio electoral, y esa es una recomendación porque siempre que hay una elección se piensa en una nueva reforma y en inventar nuevamente el sistema electoral, pero me parece que nuestro sistema electoral ya tiene un camino consolidado y los legisladores pueden entablar un buen diálogo. Esto no quiere decir que tengan que recoger las soluciones normativas que el Tribunal recomienda; lo que tiene que hacer el legislador es revisar esa agenda de problemas y, con base en ella, abrir una agenda por temas con académicos a fin de precisar una serie de recomendaciones importantes en términos de una reforma. Es necesario definir también el nivel de la reforma que se quiera emprender: si se quiere una reforma integral desde la perspectiva procesal o una reforma específica sobre temas políticos, eso dependerá de la naturaleza política del acuerdo legislativo que logren las diversas fuerzas con representación en nuestro Congreso.

Una agenda preliminar

Respecto a la segunda pregunta es necesario formular una agenda preliminar. Trataré de esbozar algunos temas importantes.

Primero, la polémica sobre la jurisdicción local y la jurisdicción federal en materia electoral. En el Pacto por México está



el tema del debate del órgano único en materia electoral. Si se alcanza el consenso parlamentario en ese sentido, eso puede llegar a tener efectos en materia de justicia electoral porque si solamente habrá un único órgano, la pregunta es si ese único órgano de organización electoral también será un único órgano en materia de justicia electoral y eso produciría que desaparecieran las jurisdicciones locales y al mismo tiempo solamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuviera competencia a través de las salas regionales o la Sala Superior. Eso implicaría una redefinición total de los medios de impugnación, así que cuidado con ese tipo de propuestas; y no porque me guste o no el federalismo, el problema es la cantidad de juicios que pueden llegar a concentrarse en el ámbito federal sin pasar por un tamiz local: sería un caos, incluso porque, tras la reforma anterior, muchas legislaciones locales han venido implementando el principio de uniformidad del calendario electoral. Esto quiere decir que se han concentrado muchas elecciones en un solo día, que en términos teóricos es lo ideal, pero imaginemos si en México hay una sola elección en todos los estados, en todos los ámbitos municipales, en todos los ámbitos legislativos, sería un caos porque no habría tiempo suficiente para resolver atinadamente en un solo momento esas cuestiones.

Por ejemplo, la reciente elección en España generó un conflicto electoral. ¿Aquí cuántos conflictos se generaron? Entonces, es necesario tener mucho cuidado y revisar esa propuesta porque puede generar problemas en función de accesibilidad a la justicia -un problema que ya no teníamos en materia de justicia electoral-, pues habría plazos muy cortos para resolver toda una cadena impugnativa en toda la república, lo que prácticamente sería, si no imposible, una tarea titánica para el Tribunal Electoral.

Segundo, la doctrina mexicana aboga mucho por la justicia constitucional local, aboga por el hecho de que hay un régimen local que debe ser terminal, y en el cual no debe tener injerencia

la jurisdicción federal. En materia electoral, esos problemas no se han dado porque la naturaleza del órgano electoral judicial federal es de plenitud de jurisdicción y eso genera que no haya fronteras ni tensiones respecto de lo que revisa. Sin embargo, hay cuestiones estrictamente locales que no tienen que ver dentro de las luchas o conflictos electorales con problemas esencialmente federales y que habría que preguntarse si solamente son terminales en el ámbito local o implica una necesaria revisión desde el ámbito jurisdiccional federal. Hay mucha bibliografía sobre el tema y hay muchas fórmulas en un Estado federal para resolver esas cuestiones.

También hay una polémica de la justicia de los derechos políticos. Antes afirmé que la etapa actual de la justicia electoral está enfocada en asuntos relacionados con la justicia de derechos políticos; incluso el diseño original del llamado juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ha quedado rebasado en su perspectiva estrictamente electoral. En muchos debates judiciales se afirma, y con mucha razón, que ese juicio está limitado a tres derechos: votar y ser votado, asociación y afiliación partidista. Sin embargo, la cadena de impugnación y la intensidad que se ha generado en la práctica ha implicado que, por ejemplo, diputados cuestionen en el ámbito parlamentario asuntos de derechos políticos, que si no los dejaron integrar una comisión... Existe el caso reciente que un diputado presentó en la anterior legislatura para poder integrar el IFE, de que el pleno no estaba designando y por lo tanto estaba violando sus derechos políticos de designar el órgano electoral; hay casos incluso de municipios, donde ocurre que si el presidente municipal no le paga al regidor, entonces el regidor viene en sede jurisdiccional y le pagan sus dietas a través de una resolución del Tribunal; también hay cuestiones relativas a temas de democracia directa -plebiscito, referéndum o iniciativa popular-, que no son derechos electorales en el sentido estricto pero se ha venido ampliando esa cadena impugnativa.

Hoy en día, uno de los permanentes conflictos que existen en sede jurisdiccional, es que todos los que quieren integrar un órgano electoral, sea administrativo, sea jurisdiccional, acuden al Tribunal Electoral en JDC por vía de una reforma que ha ampliado la gama de problemas en torno a un derecho político que es el integrar la función pública. Incluso se ha cuestionado en esa perspectiva el derecho a ser presidente de un órgano electoral o de un tribunal electoral. Esos temas han expandido la competencia de los órganos jurisdiccionales en torno a los derechos político-electorales.

Creo que vale la pena -porque en estos temas siempre surgen las tensiones de la esfera política y de la limitación de la jurisdicción- que hagan una reformulación del JDC porque me parece que ya no es un juicio de derechos político-electorales, es un juicio de derechos políticos. En esa perspectiva, hay que ampliar la gama -como en la praxis de la jurisdicción se ha dado- pero también limitar porque hay muchos casos que está resolviendo el Tribunal sobre temas que no son estrictamente políticos.

En ese sentido, sí vale la pena que el diseño original del JDC estrictamente electoral se replantee a efectos de que sea un juicio de derechos políticos y enumeremos qué tipo de derechos políticos relacionados con la esfera electoral puede conocer el Tribunal Electoral, porque han existido casos que ya están conociendo de elecciones de universidades, de elecciones de vecinos o de comités de organización ciudadana. Así es que hay que pensar hasta qué grado queremos ampliar ese nivel de competencia en función de los derechos, porque si no, el Tribunal Electoral bajo la cláusula de la protección más favorable va a estar aplicando siempre este principio *pro homine* de moda, para poder entrar siempre a todas estas cuestiones.

Otro problema de la justicia electoral tiene que ver con la polémica de la nulidad de la elección, que es la sanción más drástica que se da en un proceso electoral. Todos los partidos se quejan de la cláusula general o abierta, la llamada *causal*

abstracta, que ahora se llama *invalidez por violación de principios*, y todos los partidos a los que les aplican esa norma se molestan pues les anulan su triunfo. Cuando pierden, son los primeros en acudir al Tribunal para exigir la nulidad de la elección, y esto es porque en mayor o menor medida todos los partidos cometan las mismas irregularidades, con mayor o menor intensidad; todos los partidos en principio lo hacen.

Un profesor me comentaba que en materia electoral, a diferencia de todos los litigios, siempre las partes son de mala fe, los dos tienen sus cargas negativas. En ese sentido, es importante que esta legislatura comience a regular con mayor precisión las causales de nulidad, pues están desfasadas en términos de tiempos políticos y en términos de los llamados *nuevos fraudes electorales*, que no están regulados por la ley. La mejor garantía es que en la ley se establezcan con precisión los términos de nulidad. De lo contrario, estamos dando carta abierta a los tribunales para que amplíen su forma de validar con base en los principios un sinnúmero de irregularidades que pueden invalidar una elección. Aunque exista una norma constitucional según la cual no hay nulidad sin causal específica en ley, como quiera el Tribunal ya le dio vuelta a esa argumentación y fijó un criterio de invalidez por principio que genera la oportunidad de ir construyendo causales desde la perspectiva de los principios electorales.

Entonces vale la pena que los legisladores establezcan las reglas en esa perspectiva. También vale la pena que, a partir del derecho comparado, revisen que en los procedimientos de investigación de irregularidades que son motivo de nulidad se generen etapas procesales. La elección presidencial es un ejemplo de este vacío; primero se valida y luego se investiga y todos quedan descontentos, pero se le quiere pedir al Tribunal que ejerza y desarrolle una facultad de investigación cuando el procedimiento administrativo de la calificación es diferente. Si tienen tanto tiempo para calificar una elección, por qué no dan

espacio para efectuar procedimientos de investigación. En el derecho comparado existen; los tribunales generan procedimientos de investigación de irregularidades que en un determinado momento pueden ser motivo de nulidad. En cambio, aquí solamente hay días muy precisos y preconstituidos para poder presentar pruebas en ese sentido. Si al final de cuentas se tienen plazos suficientes para conocer de estas irregularidades, vale la pena que se abran los plazos porque ese sí es un problema de accesibilidad de justicia. Se pueden construir reglas de prueba para poder proveer en términos de facultades muy específicas que no generen desequilibrio, porque el Tribunal tampoco puede llegar a ser el que asuma el ímpetu inquisidor para anular una elección. Si no se resuelve esto, será un problema permanente en todas las elecciones respecto a los procedimientos de investigación.

Otra polémica importante, más específica, procesal, es la relativa a los órganos terminales. En el ámbito local, en principio no ha existido ningún problema, porque tanto al juicio de revisión constitucional como el JDC son lo suficientemente abiertos para conocer de todas las irregularidades, pero en el ámbito federal sí hay problemas. Han existido en esta última reforma grandes tensiones entre la Sala Regional y la Sala Superior porque el recurso de reconsideración es demasiado estricto: solamente procede cuando hay inaplicación expresa o implícita de un precepto que se estima contrario a la Constitución. Hay recursos muy relevantes que terminan en la Sala Regional y que deberían ser examinados por la Sala Superior. En principio hay un inacceso a la justicia, hay un mal sabor de boca en la perspectiva de recurribilidad que en el ámbito federal existe.

Finalmente hay que plantear mayores reglas sobre conflictos intrapartidistas. Todos los partidos en mayor o menor medida hacen el mismo catálogo de mapachería, todos: que el término de la sanción, que el término de la notificación para la convocatoria... hay un catálogo de juicios y de agendas en donde todos

los partidos políticos cometan las mismas arbitrariedades a sus militantes. Si los legisladores están planteando una ley de partidos políticos, debería normarse ese tipo de cosas que son discrecionales pero que son problemas comunes, y poder dar soluciones jurídicas en una legislación de partidos o en el mismo Cofipe, a fin de que todos los partidos en sus estatutos respeten ese tipo de reglas. Incluso los conflictos intrapartidistas ocupan también un gran número de juicios en el ámbito de la sede jurisdiccional, con los mismos problemas; hay siete u ocho modalidades para negarles los derechos políticos a los militantes en los partidos políticos, y eso es por falta de normatividad en muchas ocasiones y también por la arbitrariedad que cometan los propios partidos y sus órganos directivos. Vale la pena que también existan reglas claras en materia de partidos, para poder desarrollar una mejor justicia intrapartidista.

Hay muchos más temas, y hay temas mucho más específicos, pero mi recomendación a los legisladores es que aprovechen estos documentos que ya existen en el ámbito del Tribunal, en el ámbito académico, y que con base en eso hagan una agenda y proyecten qué tipo de reforma quieren desarrollar, porque nuestra justicia electoral no se inventó ayer, ya tiene un camino consolidado. Ha funcionado, me parece, de manera correcta; y en donde no ha funcionado, están los problemas que pueden detectar y resolver como legisladores.

Elementos para la legislación secundaria en materia de candidaturas independientes y consultas populares

Héctor Romero Bolaños►

En el presente trabajo se presenta un esbozo de algunos de los temas relevantes que, a juicio del autor, deben atenderse en una posible reforma en el ámbito de la justicia electoral, centrándose, fundamentalmente, en aquellas modificaciones o adiciones inmediatas que deben realizarse a la legislación secundaria, con motivo de la reforma constitucional cuyo decreto fue publicado el 9 de agosto de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Entre los principales aspectos de la reforma constitucional en materia política que entró en vigor el día 10 del mismo mes y año, se encuentran las modificaciones al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir la figura de las candidaturas independientes, la facultad de iniciativa de ley para los ciudadanos y la consulta popular.

En cuanto al artículo 116 de la propia Constitución, ordena que las legislaturas de los estados regulen los términos en que los ciudadanos podrán presentar iniciativas de ley ante los respectivos congresos.

Por su parte, la modificación al artículo 122 de la carta magna elimina la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otorga el derecho de iniciativa de ley para los ciudadanos del Distrito Federal.

• Magistrado de la Sala Regional Distrito Federal, TEPJF.

El artículo segundo transitorio del decreto de reformas ordena que el Congreso de la Unión expida la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el propio decreto, a más tardar en un año contado a partir de la entrada en vigor del mismo.

De manera similar, el artículo tercero transitorio ordena a los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que realicen las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del propio decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Candidaturas independientes

En el tema relativo a las candidaturas independientes, es necesario que el legislador determine, al menos, los siguientes aspectos:

- ❖ *Legitimación* de los candidatos para promover medios de impugnación en contra de actos de la autoridad administrativa relacionados con la organización de la elección, jornada electoral y resultados electorales.

Es decir, debe definirse si a través del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano podría inconformarse respecto a esos actos o bien, ampliar la legitimación en los juicios y recursos que, hasta el día de hoy, la tienen los partidos políticos por regla general, como son los recursos de revisión o de apelación (actos relativos a determinaciones sobre acceso a radio y televisión, cuestiones relativas al financiamiento y la fiscalización, integración de coaliciones, conformación de órganos desconcentrados del IFE, ubicación e integración de casillas, etcétera).

Asimismo, es importante que se establezca en el nivel legislativo si los ciudadanos podrán promover el juicio de

inconformidad (para impugnar los resultados electorales, nulidad de votación o de elección); e incluso, el recurso de reconsideración (en contra de las sentencias emitidas por las salas regionales).

En todos los casos, resulta relevante que se precise si los ciudadanos en su calidad de candidatos independientes podrán impugnar solamente aquellos actos de autoridad que les afectan de manera directa en su esfera de derechos o si, en su caso, podrían actuar en nombre de la colectividad, como se ha reconocido a los partidos políticos y coaliciones.

- *Competencia para conocer de los medios de impugnación que promuevan los candidatos independientes.*

En este punto, podría seguirse la regla que actualmente está prevista en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, en aquellas impugnaciones relacionadas con la elección de presidente, de gobernadores y jefe de Gobierno del Distrito Federal, se actualiza la competencia de la Sala Superior, mientras que tratándose de la elección de diputados, integrantes de los ayuntamientos y jefes delegacionales, recae en la sala regional correspondiente.

Consulta popular

De acuerdo con los numerales 4, 5 y 6 de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular, la cual deberá llevarse a cabo el día de la jornada electoral federal.

El último de los numerales señalados establece que las resoluciones del IFE podrán ser impugnadas en términos de la fracción VI del artículo 41 y III del 99, ambos de la Constitución general.

Al respecto, la fracción VI del 41 prevé:

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Mientras que la fracción III del 99 establece:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo dispone la ley, sobre:

...

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

Lo anterior sienta las bases para que sea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien conozca, a través del sistema de medios de impugnación, de las impugnaciones relacionadas con la organización, desarrollo, cómputo y resultados de las consultas populares.

El reto en este tema es determinar:

- ¿Qué instancia del Tribunal Electoral conocerá de las impugnaciones en esa materia? ¿Sería la Sala Superior o las regionales? ¿Dependería de la materia de la consulta o dependería del órgano del IFE que emita el acto concreto que se combate?
- ¿Cuál o cuáles serían los medios de impugnación para impugnar esas determinaciones?, ¿o dependería de quién

las impugne? Es decir, si impugna un ciudadano, ¿procedería un juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano o si es un partido político sería una apelación o inconformidad?, ¿o se crearía un nuevo medio de impugnación?

- ¿Quién o quiénes pueden impugnar esas determinaciones? ¿Cualquier ciudadano o autoridad o únicamente aquellas instancias involucradas en la materia de consulta?
- ¿Podría impugnarse todo el proceso de organización, el desarrollo o únicamente los resultados?
- ¿Sería procedente establecer un catálogo de causas de nulidad de la consulta?
- ¿Si el tribunal electoral decreta la nulidad de votación recibida en casilla, serían válidos los resultados que se emitieron para la consulta?

Como puede advertirse, no son pocos los retos que debe afrontar el Congreso de la Unión para llevar a la legislación secundaria las normas que permitan el cumplimiento del Decreto de reformas constitucionales de agosto de 2012.

En la medida que exista precisión y un correcto desarrollo de la legislación, seguramente se contribuirá a la tutela del principio de justicia completa tutelado por el artículo 17 de la Constitución, en el ámbito de los derechos de las candidaturas independientes, así como en la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares.

Gobernabilidad democrática y participación ciudadana

Elementos para regular las candidaturas independientes*

Leonel Castillo González»

Escogí referirme al tema de las candidaturas independientes porque he vivido con él desde que se reactivó el interés por el mismo, allá por el año 2001, hace 12 años, con motivo de un asunto de carácter judicial que sacó al tema del estado cataléptico a través de un juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, donde se ventiló la pretensión del señor Manuel Guillén Monzón, de competir como candidato independiente en la elección para gobernador del estado de Michoacán.

Cuando analicé aquel asunto, el tema me cautivó, y después de hacer el estudio con la mayor amplitud que mis capacidades permitieron, me formé la convicción de que desde el texto constitucional del artículo 35, fracción II, de aquel entonces, las candidaturas independientes ya estaban comprendidas en la carta magna, es decir que no se necesitaba una reforma constitucional para que dichas candidaturas independientes pudieran operar. Pero la convocatoria que hice con esa propuesta, no tuvo éxito, de manera que obtuve una mayoría en contra en la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Sin embargo, como queda explicado en el voto particular inserto en la sentencia de entonces –que dio lugar a una publicación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación–,

* Versión de audio editada.

» Director general del Instituto de la Judicatura Federal.

mi posición no sostenía que por estar inmersas las candidaturas independientes en la Constitución, ya era factible echarlas a andar en la realidad. Por el contrario, consideré que, de abrirse la participación inmediata a los candidatos independientes para participar en las elecciones, se corrían serios peligros, por lo que era indispensable la emisión de una normatividad legal suficiente para encaminarlos al sistema electoral a fin de evitar su conversión en caballos de Troya, mediante los cuales, en vez de contribuir a procesos electorales mucho más democráticos, pudieran ser instrumentos para provocar el colapso de los comicios.

Señalé entonces varias razones, pero aquí simplemente expondré el panorama de que en cualquier elección municipal, por ejemplo, todos los ciudadanos elegibles quisieran ser candidatos o bien se juntaran los 12 o los 15 necesarios para la planilla y se formaran, por decir algo, unas 300 planillas para la elección del ayuntamiento. ¿Esto sería posible? ¿Qué manejos conseguiría? ¿Los ciudadanos recibirían realmente los mensajes y las propuestas de los candidatos o se armaría un verdadero lío que en lugar de información produjera la total desinformación de la ciudadanía en contra de los propósitos que se persiguen con una campaña electoral?

También imaginaba el escenario de un representante de cada planilla en cada casilla, de modo que en lugar de estar integrada por cuatro o cinco personas, habría más de trescientas, todas con derecho a observar, todas con derecho a verificar las bases del que va participando, etcétera, y eso traería el caos.

Insistí entonces en que, desde mi punto de vista, no se podría acoger la pretensión de Manuel Guillén Monzón de ser registrado como candidato independiente para la gubernatura de Michoacán, porque faltaba algo indispensable, que era una regulación a detalle de la intervención de los candidatos independientes en los comicios.

Manifesté claramente que en esta situación, el legislador -en ese caso michoacano- estaba incurriendo en una constitucio-

nalidad por omisión, porque siendo indispensable la legislación para la participación de candidatos independientes, la legislatura no la había emitido. En aquellos tiempos parecía que estaba hablando de otro planeta; a la postre, con el desarrollo y la llegada más en serio de los derechos humanos a la república mexicana, sí estamos hablando en este mismo planeta.

Así pues, a más de una década, se logró la reforma constitucional que superó, apenas, a aquella interpretación judicial según la cual, la Constitución no permitía o no exigía la participación de candidatos independientes y por lo tanto era cuestión de cada legislatura aceptarla o no aceptarla. Ahora lo hemos resuelto con una reforma al artículo 35, fracción II, en donde claramente se habla de la participación de los candidatos independientes. Si ahora no se legisla sobre esa intervención, incuriría el legislador nuevamente en una inconstitucionalidad por omisión.

Entiendo que una de las preocupaciones de este foro, en cuanto a este tema, es precisamente encontrar cómo legislar, cómo dar las normas adecuadas para que corra fluidamente esta participación de candidatos independientes. Antes y ahora hemos tenido dificultad para encontrar la legislación adecuada.

Antes, el artículo 35, fracción II, hablaba de prerrogativas del ciudadano, y entre ellas estaba la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, sin distinciones, y nombrando para cualquier otro empleo o comisión -recalco- teniendo las calidades que establezcan la ley. Estas *calidades* en la interpretación mayoritaria de la Sala Superior fueron las que dieron al traste con las candidaturas independientes en ese entonces, porque bajo el título de *calidades* se incluyó la de ser postulados por un partido político. Defendimos que calidades son cualidades y que las cualidades son de carácter inherente a la persona -así lo define el diccionario- y que, por tanto, bajo el nombre de *calidades* o *cualidades* no se podría exigir lo que provenía de un tercero, lo que no era inherente a la persona. Entonces, con ese argumento se frustró la posibilidad.

El texto actual no habla de poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. Dice: “El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten sus registros de manera independiente”. Ya superamos que dentro del concepto de calidades no se encuentra la de ser postulado por un partido político. Ya se acepta expresamente que pueda haber candidatos que soliciten su registro independiente; desde luego, para ello se exige que cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

El riesgo de frustración de las candidaturas independientes ahora tiene más caminos. Si antes solo con el concepto de *calidades* se frustraron, ahora con los *requisitos, condiciones y términos*, se facilitará que, con una intención determinada, resulten nugatorias nuevamente las candidaturas independientes.

A esto responde la preocupación de reflexionar con integridad, con buenos propósitos, sobre qué es lo que se debe legislar para la participación de candidatos independientes. Desde hace 12 años me referí a los elementos mínimos de una regulación, después de estudiar el desarrollo legislativo de la propia república mexicana, donde por cierto se regularon las candidaturas independientes (con frecuencia, en los medios se refiere que es la primera vez en la historia que esta figura existe, lo cual es falso).

Si mal no recuerdo, en la ley de 1918 estaban claramente reguladas las candidaturas de los partidos políticos y las candidaturas independientes. Creo que estos antecedentes pueden ser de gran utilidad para normar el criterio correspondiente. Pero, al estudiar estos y otros antecedentes, incluso externos, en aquella ocasión llegué a la conclusión de que:

1. Para obtener de la autoridad electoral el registro como candidatos independientes, además de los requisitos de

elegibilidad, entre los elementos mínimos de una regulación estarían los siguientes:

- a) Tener determinada representatividad o apoyo de la ciudadanía, la cual debe ser considerable, no solo para evitar la proliferación de candidaturas, sino también para estimar que existen condiciones reales de competencia respecto de los candidatos de los partidos. Es decir que no sería posible que el portero con los 10 jugadores del equipo y el entrenador ya pudieran lanzar una candidatura independiente, sino que hubiera una mayor representatividad.
 - b) Poseer una organización, aunque fuera eventual, para el único fin de contender y ejecutar adecuadamente el cargo para el cual se postula, de llegar a obtenerlo. Es decir, una organización hasta para actuar dentro del proceso electoral, pero también para enfrentar responsabilidades, para asumir derechos y, en su caso, para tener un equipo de respaldo de llegar a ocupar el cargo correspondiente.
 - c) Contar con un programa o plataforma política, indispensable como oferta para la ciudadanía.
 - d) Presentar una declaración de principios, con la obligación de no someter acuerdo alguno por el que se subordine respecto a alguna organización internacional o lo haga depender de entidades políticas extranjeras, el deber de no solicitar y rechazar todo apoyo de entidades y organizaciones extranjeras, así como de asociaciones religiosas o iglesias, y el deber de llevar a cabo sus actividades sin violencia por medios pacíficos y por la vía democrática.
 - e) Comprobar que no depende o está subordinado a una organización política extranjera o religiosa.
2. Derechos y obligaciones que podrían corresponder a un candidato independiente dentro del proceso electoral:

- a) Si deben usar o no un distintivo, emblema o colores.
 - b) Prerrogativas, uso de medios de comunicación y financiamiento público.
 - c) Mantener adecuadamente su organización y sus recursos materiales.
 - d) Establecer y mantener domicilio para la candidatura y comunicarlo a las autoridades electorales.
 - e) Cumplir los acuerdos de tales autoridades.
 - f) Dar difusión a su plataforma electoral en determinada forma y periodicidad.
 - g) Respetar su declaración de principios, así como los que rigen el proceso electoral.
 - h) Permitir auditorías sobre el origen y manejo de sus finanzas, a cargo de la autoridad electoral, entre otros.
3. La forma y medida en que tendrá acceso a los medios de comunicación para promover su candidatura, sin afectar los derechos que al respecto tienen los partidos políticos; es decir, tratando de guardar equidad considerando la naturaleza y funciones de los partidos políticos, y a su vez la condición o posición que ha de guardar el candidato independiente en relación con ellos.
4. Su financiamiento, tomando en consideración si puede ser público o privado, en qué monto, cómo debe aplicarlo, si se establecerá un tope de gastos y en qué medida; todo ello, tratando de guardar equidad con el derecho que al efecto tienen los partidos políticos.
5. Finalmente, cuáles reglas se van a adoptar para la fiscalización sobre el origen y aplicación de sus recursos, por la autoridad electoral.

De entonces a la fecha ha transcurrido un lapso mayor de una década, en el que algunos estados de la república han tenido ensayos de candidaturas independientes y, por fortuna, en general

se han orientado en el sentido de regular este tipo de situaciones y han agregado algunas otras, a veces de manera saludable, con creatividad, con ingenio, con disposición de avanzar.

Lamentablemente, no todos los caminos ensayados dejan –cuando menos en mí– la total satisfacción. Hay algo que es crucial: la representatividad. Hemos estado observando que se exigen porcentajes altos para que puedan participar candidatos independientes, que van generalmente de menor a mayor pero partiendo de la gubernatura hacia los municipios especialmente; para la candidatura a gobernador suele exigirse un 2 por ciento del padrón electoral vigente en la última elección.

Hace poco se discutió en la Corte si ese 2 por ciento tendría que ser repartido en partes iguales en los diversos distritos del estado, o si debía darse en su conjunto el 2 por ciento sobre el padrón; pero lo curioso es que al bajar el tamaño de las entidades, este porcentaje crece, y crece descomunalmente. Así, en los municipios, de más chiquitos a más grandes, les van exigiendo de más a menos porcentaje. En municipios pequeños se exige 15 por ciento en dos estados –por lo menos, que yo recuerde– del padrón electoral.

Si tomamos en cuenta que de ese padrón votan, cuando bien nos va, 60 por ciento, entonces les estamos cargando una representatividad a los candidatos independientes de una parte de la población que propiamente no está activa; de manera que a la hora de traducirse en votos, ese 15 por ciento se podría convertir prácticamente como en 25 de la votación que realmente se presentara en las urnas. ¡Caramba, que al candidato independiente que logre eso, ya que le den la constancia de mayoría!

Le están exigiendo cantidades inimaginables a alguien que no tiene una organización, que no tiene un financiamiento permanente, que está buscando iniciar una carrera política, que está buscando iniciar la representación de una corriente de opinión en la entidad de que se trate. Creo que hay una total

desproporción en ese tipo de exigencias, en comparación con los partidos políticos.

Las cifras no mienten, muchos partidos políticos o por lo menos algunos, para no ser..., no tienen ese 15 por ciento dentro de su membresía, de manera que compiten en condición de ventaja con menos representatividad en un momento dado, que la que le exigen a los candidatos independientes. Creo que sobre eso debemos reflexionar.

Precisamente en la ley de 1918, aun a los candidatos de los partidos políticos les exigían una representación para la diputación, y esa representación era la firma de 100 ciudadanos, pero tratándose de los candidatos independientes no les pedían 200 ni 150, les exigían 50: la mitad de lo que se exigía a los partidos políticos, lo que desde mi punto de vista se entiende perfectamente porque de esa medida o mayor incluso, es la desproporción que hay entre una organización bien aceptada y funcionando, y otra que está en proyecto de funcionar, por lo pronto, para una sola elección. Sobre esto, yo pediría que se tomara muy en cuenta la situación.

Por otro lado, creo que sí debería tomarse en cuenta, más que otra cosa, la representación de la ciudadanía, de manera que en lugar de exigir un porcentaje respecto del padrón electoral –dado que sabemos que una buena cantidad de jóvenes obtienen su credencial para entrar a los antros mas no para ir a los centros de votación–, debería considerarse la cifra de quienes efectivamente concurrieron a las urnas en la última elección, es decir, fijar un porcentaje respecto de la ciudadanía activa, con los referentes numéricos que se tengan con certeza hasta este momento.

Hay consenso, según parece, respecto de que los candidatos independientes no deben intervenir en las elecciones por el principio de representación proporcional, lo cual se entiende perfectamente, porque se hacen mediante fórmulas y por distritos electorales. El voto emitido tiene una efectividad inmediata

dentro de un área geográfica determinada, no de manera general, y el candidato independiente no va a ser candidato a diputado por todo el estado, por ejemplo, o por toda la nación, sino exclusivamente por un distrito determinado, así que con los instrumentos que hasta ahora tenemos, veo –y lo dije desde hace 12 años– verdaderamente difícil que pudiera intervenir o tener algún efecto en representación proporcional.

Pero no opino igual respecto de los municipios, porque allí sí se vota por una planilla. Toda la población del municipio vota por una planilla; los votos son iguales, son parejos, no tienen distinción por parcelas, etcétera.

¿Qué persigue la representación proporcional? Que en el órgano colegiado de gobierno estén representadas las distintas corrientes de opinión existentes en la población, es decir, hacer mucho más democrático un órgano de gobierno. ¿En dónde estaría la dificultad para que en los municipios se admitiera la representación proporcional de los candidatos independientes? Planteo un ejemplo para dejarlo como tema de reflexión.

Un partido político o coalición obtiene 45 por ciento de la votación para un ayuntamiento, otro logra 35 por ciento, y en tercer lugar queda un partido político con 10 por ciento de la votación. La representación proporcional, la corriente de opinión importante va a ser la del partido político que representa a 10 por ciento de la votación y va a quedar fuera una corriente de opinión emergente que logró cohesionar 35 por ciento de los votos del municipio. ¿Se cumplirá con los fines de la elección por el principio de representación proporcional? Yo por lo menos lo cuestiono.

Quienes hemos dado seguimiento a este tema, sabemos que en la Suprema Corte se acaba de ver un asunto del estado de Quintana Roo, en donde un punto a discutir fue si es válida la legislación que determina que en la elección solo puede participar un candidato independiente, excluyendo a los demás. La Suprema Corte, por mayoría de votos, decidió que con aquel concepto tan manido de la *libertad de configuración* por parte

de los estados –bajo el cual, también dijo un ministro, se puede justificar cualquier cosa, hacer lo que se quiera– era correcto, que no había problema, que no limitaba el derecho de los demás ciudadanos a participar. Esto me llamó la atención.

Quiero manifestar que en principio veo con simpatía el sistema. Si se dejara participar a todos los candidatos que reunieran determinada proporción, digamos 2 por ciento, del padrón electoral o de la última votación, y se juntaran de repente varios cientos, ni siquiera habría equidad en la contienda. Ni modo que a cada uno de ellos se les pusiera en condiciones económicas de financiamiento iguales que a los partidos políticos; desde luego que eso no sería posible, además de todas las confusiones que se podrían producir.

Si los partidos políticos en la actualidad logran su candidatura por comicios internos, por las llamadas precampañas, ¿por qué no instaurar en ese mismo periodo lo que hace el estado de Quintana Roo, una especie de elección interna entre los candidatos o precandidatos independientes para que de allí salgan los que efectivamente tengan una importante representatividad para competir ante la ciudadanía con los candidatos de los partidos políticos?

Me parece sano, me parece saludable. Lo que no me parece saludable es que se establezca una regla que no admite ninguna modificación en el sentido que solamente puede haber un candidato independiente. ¿Por qué? La legislación dice: requisito, una especie de campaña para obtener el respaldo de los ciudadanos para que alguien sea candidato independiente. Hay un periodo, un proceso, llama a los ciudadanos a que se manifiesten ante las autoridades electorales con su credencial de elector vigente, en respaldo a tal ciudadano para que sea candidato independiente. Es una precampaña, con una modalidad en la que no se establecen centros de votación, sino que los ciudadanos ocurren directamente. No es voto secreto, sino que ahí se deben identificar. Pero a final de cuentas es una precampaña.

Vuelvo a los ejemplos. Y si de repente un ciudadano obtiene un respaldo de 15 por ciento del padrón y otro obtiene 14.5, ¿hay que sacrificar la corriente que representa un punto de vista con 14.5 por ciento de la ciudadanía porque otro le ganó en ese proceso por medio punto? Creo que debería admitirse la posibilidad de que cuando son altas las mediciones de representación de los aspirantes a candidatos independientes, tendría que admitirse a más de uno. Desde luego, infinidad de pequeñas representaciones no, pero cuando sean varias altas, no hay motivo para sacrificar algunas de ellas.

Lo referente a la precampaña me parece correcto; creo que debería adoptarse por parte de la legislatura federal.

Financiamiento público o privado: creo que en el periodo de precampaña debe ser predominantemente privado y, desde luego, perfectamente fiscalizado para los candidatos independientes. Algo que a lo mejor sí puede contaminar es: ¿puede un candidato independiente ser apoyado por militantes de partidos políticos? Es decir, el líder estatal de un partido, ¿puede por su parte patrocinar a su candidato independiente, a su sobrino, a su ahijado o a ver a quién, y decirle a un grupo del mismo partido: vayan y respáldenlo? Creo que no. Debería establecerse con precisión que no es posible la intervención de los militantes partidistas en los procesos de selección de los candidatos independientes porque entonces se deformaría por completo la institución.

Los militantes de los partidos escogieron un partido para que, a través de él, canalicen sus inquietudes políticas. Pienso que esta es una regla que hasta ahora no he visto en las legislaturas, pero que deberían adoptar.

Candidaturas independientes: preguntas sin respuesta[•]

Flavio Galván Rivera[»]

Trataré de presentar una apretada síntesis sobre el tema de las candidaturas independientes, junto con otro, casi por nadie abordado -yo lo he tratado hace 20 años-: la candidatura no registrada. Se trata de un tema que subsiste en el código actual: en las boletas electorales, por disposición de la ley, debe haber un espacio para que el ciudadano anote el nombre completo del candidato no registrado por el cual quiere votar. En el acta de escrutinio y cómputo se debe asentar el dato de los votos obtenidos por candidatos no registrados. El primer problema es que, por la poca trascendencia política y jurídica de este tipo de candidatura, no hay un escrutinio de cuántos candidatos no registrados obtuvieron votación. De tal manera que en el acta de cómputo distrital no hay esta división y respecto a la candidatura para presidente de la República tampoco puede conocerse ese total. En 2006, el único candidato no registrado que participó de manera seria, quiso saber el total de votos que había obtenido, y obviamente era imposible porque se sumaron los votos de todos los candidatos no registrados propuestos. Claro, fue intrascendente por la poca cuantía de los votos.

Este es un tema que trataremos en otra ocasión, para concentrarnos en la candidatura independiente, respecto a la cual hemos seguido un procedimiento dialéctico durante un siglo.

[•]Versión de audio editada.

[»]Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En 1911, por vez primera se incorpora a la legislación electoral la institución de la candidatura independiente; en 1946, se prohíbe en la ley electoral; y en 2012, se incorpora a la Constitución. En un siglo hemos recorrido distintas etapas, sin olvidar, por supuesto, que en la reforma constitucional de noviembre se ordena garantizar en las constituciones y leyes de los estados la exclusividad del derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos. Es decir, está inserta la prohibición de candidaturas independientes, pero solamente para los estados, aunque como el artículo 122 remite al 116, también abarca al Distrito Federal. Sin embargo, nada se dice en el orden federal, queda intocado el artículo 41, y subsiste la normativa del Código Federal, garantizando la exclusividad de partidos políticos en materia de candidaturas a cargos de elección popular.

Pero 2012 ya escribió otra historia y tenemos la posibilidad de candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular.

Sostengo que debemos atender dos aspectos fundamentales: *a) derechos, deberes y prohibiciones en materia de candidaturas independientes; y b) cuidar las circunstancias de equidad y competitividad de las candidaturas independientes frente a los demás candidatos.* A partir de estos dos ejes rectores, hay varios problemas que podemos atender y entender.

¿Quién es el destinatario o quiénes son los destinatarios de las candidaturas independientes? Pareciera que no hay ningún problema, el ciudadano. Mi pregunta sería, ¿cuál ciudadano? ¿El ciudadano individualmente considerado o el ciudadano organizado? Si es el ciudadano organizado, ¿el ciudadano organizado cómo? ¿En agrupaciones políticas nacionales? Actualmente, las agrupaciones políticas nacionales no tienen derecho de presentar candidaturas y solicitar su registro, a menos que celebren convenio con un partido político; pero derecho por sí mismas, no tienen.



Los organismos no gubernamentales, normalmente formados por ciudadanos, ¿tendrán derecho a postular candidatos y solicitar su registro? ¿Cuáles? ¿Todas? Asociaciones civiles constituidas conforme a la legislación civil, sociedades civiles, sindicatos -hay sindicatos sumamente poderosos y solo quiero referirme al elemento humano, a la cantidad de afiliados que tienen los sindicatos-, o federaciones de sindicatos o confederaciones, o cualquier otra forma de organización política.

¿A quiénes debemos considerar destinatarios de la candidatura independiente? ¿Independiente de quién? Tal como se establecía en la ley electoral de 1911, independiente solo de partidos políticos, o independiente, incluso, de cualquier otra forma de organización de ciudadanos con fines lícitos. Obviamente no estamos hablando de organizaciones de ciudadanos con fines ilícitos, con independencia del poder que puedan tener. Este es uno de los problemas que habrá que resolver.

¿Quién es el destinatario de esta candidatura independiente? Porque parece tan sencillo decir: *candidatos ciudadanos*, o *candidatos independientes*. Ya vimos que candidato ciudadano es también el candidato no registrado, pero además, los ciudadanos tienen derecho de asociación para este efecto; todos los que tengan aspiración a ser candidatos al mismo cargo de elección popular pueden reunirse y celebrar un convenio de coalición, o como le queramos denominar, para postular solamente a uno. Los ciudadanos organizados, como agrupaciones políticas, organismos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, etcétera, tienen derecho de asociación.

Hace poco, uno de mis compañeros decía que el derecho de asociación política es un derecho humano, exclusivamente para los humanos, no para los partidos políticos, ni para las demás organizaciones sociales. Con todo respeto, evidentemente eso no es cierto: el derecho de asociación es para todos, el de asociación con fines políticos. ¿Podemos prohibir a las organizaciones de ciudadanos que celebren un convenio de asociación

política -le denominen o no de esa manera, la denominación es lo de menos- para presentar a un candidato común, a un candidato único? ¿Qué fuerza pueden tener tres, cuatro sindicatos que postulen a un mismo candidato? Tanto o más que muchos partidos políticos... En consecuencia, ¿se debe prohibir esta asociación política de los aspirantes a candidatos individualmente considerados o de las organizaciones de ciudadanos que los apoyen, o se debe aceptar, o se debe imponer?

Hablabía el magistrado Castillo González, de la normativa de Quintana Roo. En esa entidad se obliga a que todos los aspirantes participen en una especie de contienda electoral entre ellos, para que se pueda postular solamente uno. ¿Es respetuoso de los derechos humanos, en especial del derecho de representación política, de participación política? Tenemos esas tres posibilidades: prohibición, aceptación o imposición.

¿Estos convenios pueden ser totales o parciales? Pensemos en la elección de diputados. Si celebramos un convenio las organizaciones de ciudadanos, ¿debe ser en todo el territorio nacional, en los 300 distritos electorales uninominales, en las 32 entidades federativas si es para senadores, en toda la república si es para presidente, o podemos celebrar convenios de coalición parcial? En su caso, ¿cómo debe ser, es decir, cuáles son las formalidades para celebrar este convenio de coalición y cuándo se ha de celebrar, cómo se debe registrar?

En cuanto a los requisitos del destinatario de la candidatura independiente, los requisitos de elegibilidad parece que no es algo preocupante, porque serían los mismos que cualquier otro candidato pero, ¿cómo se demuestra la representatividad social, cómo se demuestra este apoyo? ¿Cuándo y cómo se debe obtener? Los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a un cargo de elección popular, ¿tienen derecho de hacer actividades de manera permanente para en su momento poder demostrar que tienen el apoyo de la sociedad, o solamente en un tiempo determinado, que podría ser el de precampaña para los partidos políticos?



No olvidemos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales tienen actividades permanentes, que los partidos políticos tienen financiamiento público para actividades ordinarias y que finalmente todo está orientado a hacer presencia ante el ciudadano para en su momento obtener el voto a favor de sus candidatos. Los ciudadanos dedicados a la política que quieran ser candidatos independientes, ¿pueden permanentemente estar en la presencia de la sociedad y pedir el apoyo, para en su momento demostrar que sí tienen representación social, o se les va a limitar? A eso responde mi inquietud sobre las circunstancias de equidad y de competitividad en las elecciones.

Al hablar de representación o apoyo social, ¿de qué hablamos? ¿De un número determinado de ciudadanos o de un porcentaje determinado de ciudadanos? Si fuera un porcentaje o un número, ¿cuál es el elemento de referencia?, ¿el padrón electoral nacional, estatal o distrital (solo para hablar de elecciones federales)?, ¿la lista nominal de electores o el total de ciudadanos que votaron en la inmediata elección similar? No tenemos un punto de referencia: ¿15 por ciento del total de habitantes o 15 por ciento del total del padrón o 15 por ciento del total de la lista nominal de electores o solamente de los que votaron, o debe haber otro punto de referencia?

Si los partidos políticos para subsistir requieren como mínimo 2 por ciento de la votación total emitida, ¿será suficiente la equiparación de este porcentaje para poder ser registrado como candidato independiente?, y la seriedad en la competencia y la competitividad real, ¿en dónde quedarían?

Además, ¿qué padrón debemos tomar en cuenta, el de todo el país si se trata de presidente de la república, el de la entidad respectiva si es para senador, el del distrito correspondiente si es para diputado, o un promedio o cuál?

Financiamiento: ¿público o privado?, ¿uno de los dos o los dos? ¿En qué monto o en qué proporción? Si es una proporción, ¿proporción respecto de qué?

Control de ingresos y egresos: ¿cómo llevar a cabo ese control de ingresos y egresos para el candidato independiente? Con independencia de la fuente de financiamiento, ¿qué y cuándo debe informar, cómo debe comprobar, cuándo se deben aprobar sus informes, qué observación se le puede hacer?, ¿qué tiempo, plazo y formalidades tiene para poder subsanar o superar esas observaciones?, ¿qué sucede si hay rechazo? También deben especificarse los efectos de la aceptación o del rechazo inclusive.

¿Tiene derecho a recuperar lo que gastó en su campaña o en la precampaña si la hubo? ¿Qué porcentaje o qué monto puede recuperar?, ¿por qué solamente una parte y no el total, o por qué el total? Si no ganó y el financiamiento fue público, ¿debe devolverle al estado lo que gastó, deben los partidos políticos que no triunfan, devolver al estado lo que gastaron? Si tenemos que hablar de circunstancias de equidad, de circunstancias de similitud ante estas elecciones...

Plataforma política: para los candidatos que son postulados por los partidos políticos, no hay ningún problema porque existe la legislación detallada de que la plataforma política debe ser elaborada y registrada, solicitar su registro por el partido político o coalición postulante y se debe basar o en el convenio de coalición, si es una coalición, o bien en el estatuto, programa de acción y declaración de principios del partido postulante; pero si se trata de un candidato independiente, ¿cómo, con qué sustento, cuáles son las bases para presentar la plataforma electoral, cuáles son los elementos normativos de esta plataforma?

Acceso a medios de comunicación social: ¿tienen derecho de hacer publicidad en todos los medios impresos?, ¿van a tener derecho a bardas, como tienen derecho los partidos políticos, a espacios de uso público destinado expresamente para la publicidad electoral? Son temas que están pendientes. Por supuesto, también deberá definirse lo referente a radio y televisión, que son los temas más difíciles que tenemos en este momento, no nada más por la limitante de que debe ser en el tiempo del Estado,



sino porque el Instituto Federal Electoral es la única autoridad administradora de ese tiempo del Estado y debe atender, además de las elecciones federales, las estatales, las municipales y las del Distrito Federal.

Nadie, por ningún motivo, puede contratar tiempo de manera directa en radio y televisión, para fines electorales, ni a favor ni en contra de alguien ni para sí mismo. Habrá entonces que establecer un régimen quizá especial, igual o diferente, no lo sé, para los candidatos independientes.

Emblema, distintivo, color o colores: ¿qué hacer? ¿Tendrán derecho a un emblema o a que su imagen, su fotografía aparezca en su propaganda?

Sustitución de candidatos: no son los ciudadanos individualmente considerados los que hacen esta campaña, sino que son organizaciones de ciudadanos, y más aún, si son ciudadanos que se han unido a aspirantes en primer término y después en coalición, o bien, organizaciones de ciudadanos que se coaligaron para postular un candidato común, ¿tendrán derecho a la sustitución de candidatos? La sustitución puede ser igualmente libre durante un periodo y solo por causas expresa y taxativamente señaladas para otro tiempo.

¿El régimen administrativo sancionador será aplicable también a los ciudadanos candidatos? Obviamente que sí, pero habrá que establecer un catálogo especial de infracciones y sanciones para los candidatos.

Hay un tema que había dejado pendiente, en la candidatura independiente, ¿quiénes son sujetos responsables de la actuación, quiénes serán sujetos responsables de las infracciones y quién las debe pagar si son de carácter pecuniario, o solo serán de carácter moral?

Muchos temas están implicados en la figura de la candidatura independiente. Nada más tres entidades de la república, después de la reforma de 2012 han legislado al respecto: Durango, Zacatecas y Quintana Roo, en ese orden. Ninguna de las

tres entidades ha aprovechado la oportunidad de legislar de manera completa.

Con todo respeto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha quizá renunciado al derecho de declarar la inconstitucionalidad de la ley por omisión. No es posible que 102 años después estemos repitiendo el error de 1911, por omisión: no legislar, dejar dos o tres artículos en la ley electoral para establecer la candidatura independiente.

¿El Congreso podrá dejar la oportunidad y el deber jurídico de legislar, para que lo haga el Consejo General del Instituto Federal Electoral? Nadie duda que los institutos electorales tienen facultad reglamentaria, pero en un orden sistemático normativo, como enseñaba Kelsen, la ley suprema es la Constitución, e inmediatamente después en la regularidad normativa, la ley ordinaria, y después el reglamento. No podemos dejar que sean los órganos y organismos administrativos los que legislen, en lugar del Congreso, y que sea la facultad reglamentaria la que nos diga qué hacer en esta circunstancia.

El legislador –por eso asumo la expresión *los retos para la gobernabilidad democrática*– tiene que asumir estos y muchos temas más seguramente.

Vine a la sesión de preguntas. Discúlpennme que no tenga las respuestas.

Los retos de la reforma electoral 2013, en el contexto de la participación ciudadana[•]

Gustavo López Montiel[►]

Como parte del proceso de perfeccionamiento democrático en México, se ha planteado la necesidad de una nueva reforma electoral que adecúe diversos espacios de acción política que aún no se encuentran claros en la ley: candidaturas independientes, mecanismos de participación ciudadana, cuotas de género, la autoridad electoral, acciones de control clientelar, entre muchas otros. Son estos temas los más referidos y han sido precisamente los abordados en las mesas del foro en el que ahora estamos.

Antes de entrar a la temática en particular, me quiero referir a tres aspectos que me parecen relevantes para plantear las condiciones de una reforma y las implicaciones que pueden tener para la temática de participación ciudadana, mismas que entonces desarrollaré en la segunda parte de este documento.

Las tentaciones de la reforma electoral

En el contexto de la reforma electoral, es muy probable que la legislatura se encuentre en una discusión, como ha ocurrido en

[•]Versión de audio editada.

[►]Candidato a doctor en Ciencia Política (New School for Social Research, Nueva York). Profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Ciudad de México (ITESM).

otras experiencias, en la que sea fácil asumir, de entrada, condiciones que históricamente han sido puntos de controversia, pero cuya adopción determina aspectos del producto final en la reforma.

A dichos espacios de controversia podemos llamar *tentaciones*, que posiblemente tengan efectos importantes en áreas que pueden ser no propiamente del espacio electoral. Entre la participación política ciudadana y la participación electoral hay una línea muy delgada, y entonces la reforma electoral obviamente tiene implicaciones también sobre los espacios de participación ciudadana que en ocasiones no dejamos claros.

Primera tentación: plantear la definitividad de la reforma electoral. Como parte del proceso de debate sobre las temáticas de la reforma y tomando en consideración las experiencias anteriores, es importante evitar la primera tentación que es denominar a esta reforma como “la última reforma”, como “la más relevante” o como “la definitiva”, como en muchas ocasiones hemos planteado las reformas electorales que hemos tenido, por lo menos, desde 1977.

Siempre hemos dicho que esta es la última reforma, que ahora sí ya viene la reforma que plantea, que construye democracia, pero nos damos cuenta que cuando termina una elección, los actores políticos se ven obligados precisamente a revisar las reglas que han regido la competencia en ese espacio.

Si bien no ha habido -más que en las elecciones de 2006, creo que es el único caso- dos elecciones federales consecutivas en que hayamos utilizado la misma ley, esto no es un problema, pues hemos construido un esquema electoral que ha permitido a los actores tener certidumbre sobre las consecuencias de sus actos en términos de competencia electoral.

Si bien la ley se ha hecho más compleja y su instrumentación es, me parece, cara, ante las condiciones de incertidumbre y desconfianza mutua entre los actores, una ley como la actual

define en casi cualquier espacio, límites a la acción política, y permite calcular los costos y beneficios de la misma. Es decir, hemos construido un entramado formal que a final de cuentas permite a los actores políticos calcular los costos de sus decisiones y los beneficios que pueden generar a partir de ellos.

Ante ello, me parece, no hay razón para plantear la definitividad de la ley, pues los actores políticos buscan reducir, precisamente, las condiciones de incertidumbre para poder calcular, de mejor manera, las opciones que deben realizar en el contexto de la competencia política.

Dichos contextos son cambiantes, por lo que las reglas, en un proceso de construcción democrática como el que estamos teniendo, también, necesariamente, tienen que cambiar y por tanto irse ajustando a las condiciones que vamos creando. Y eso, me parece, es un primer tema que tiene que ver con la tentación de declarar a esta reforma, ahora sí, como la última reforma. Todavía estamos en un proceso de construcción, del que apenas llevamos unos treinta años, cuando la experiencia en otros países que son democráticos, es que la democracia no se construye en 10, 15, 20 años sino en procesos de competencia política que en ocasiones ha llevado 400 o 300 años y que en México apenas estamos comenzando.

Segunda tentación: la centralización. Las reformas electorales recientes han hecho un esfuerzo por generar mecanismos de centralización en diversos procesos, que debido a su naturaleza deberían estar en el contexto de los estados del país, por lo que han atentado contra condiciones del federalismo electoral pues en épocas pasadas se habían asumido como parte de las áreas de acción estatal.

Esto ha roto con la lógica de la dinámica política local, tratando de sobreponer la lógica del centro en una condición que habíamos pensando superada. Por ejemplo, un Instituto Nacional de Elecciones, por decir lo menos, sería la cereza del pastel de

hechos como elecciones coincidentes y concurrentes en una sola fecha, asignación centralizada de espacios y medios electrónicos de comunicación en tiempos de campaña, entre otros muchos aspectos que hemos construido y que han llevado a centralizar, me parece, la organización y control, obviamente, de los mecanismos electorales o de los procesos electorales.

Me parece que esta es una de las principales tentaciones que tenemos ahora. Asumir, por ejemplo, que un Instituto Nacional de Elecciones sería más barato o que daría más legitimidad a una elección, es desconocer en buena medida la dinámica local que impera en la competencia política, que no es igual a la dinámica nacional y que a final de cuentas buscamos traer siempre esos procesos de competencia al espacio central y nacional.

Tercera tentación: la desconfianza como condición normal de la democracia mexicana. La ley electoral ha institucionalizado la desconfianza de los actores políticos hacia ellos mismos y la ha trasladado a otros espacios de acción, cuya naturaleza debe ser fundamentalmente operativa y técnica. Esto ha implicado que los procesos electorales sean cada vez más caros y complejos para todos los actores políticos y administrativos.

Mantener la desconfianza como base de la lógica de los procesos electorales no únicamente repercute en que el espacio del debate se haga más complejo, sino que también traslada esa dinámica al espacio del electorado y la opinión pública.

Por un lado, la ciudadanía desconfía del sistema electoral, en la misma proporción que lo hacen los actores políticos de ellos mismos, como las encuestas lo demuestran cotidianamente. Esa relación de desconfianza se incrementa con el trabajo de la autoridad electoral. También se ven condiciones que de origen minan su legitimidad, lo que se potencia a partir de la mala comunicación de las decisiones propias de dichos órganos colegiados o de conflictos que surgen como parte de su operación cotidiana ante la ausencia de contrapesos a ellos mismos.

Esa institucionalización de la desconfianza es uno de los límites más importantes en la participación ciudadana; no únicamente en procesos electorales sino en espacios de decisión que abarcan desde la comunidad hasta la construcción de política pública.

La participación ciudadana

En un régimen representativo como el mexicano, se puede asumir falsamente que la participación ciudadana no es indispensable, pues existen espacios de decisión cuyo origen ha pasado por un proceso de legitimación ciudadana que ha delegado en ciertos órganos la capacidad de decidir de manera vinculante para todos.

Este principio es cierto en la base. Pero también, desde la teoría política, desde Hobbes y Locke, o desde la construcción empírica del parlamento inglés en el siglo XII o desde los primeros congresos representativos, no de ciudadanos únicamente sino de intereses concretos, los órganos representativos no han podido decidir, necesariamente, sobre todo sin la existencia de contrapesos.

La democracia asume la existencia de reglas que construyen una relación de retroalimentación entre ciudadanos y gobernantes, pero también la construcción de contrapesos. Es ahí donde la participación ciudadana es fundamental para limitar el espacio de decisión y hacer efectiva la necesidad de retroalimentación. Pero también es por ello que los espacios de representación no se construyen solos, porque su presencia implica pérdida de poder y control por parte de los representantes electos, sino que se generan fundamentalmente a partir de la lucha y la participación ciudadanas.

En el contexto mexicano, la participación ciudadana ha sido ampliamente comentada y debatida, pero me parece inelegantemente introducida en la legislación. Entre otros elementos

tenemos el plebiscito, el referéndum, la consulta pública, la audiencia pública, incluso los juzgados populares y la posibilidad de petición. Y en tiempos más recientes, el presupuesto participativo y la iniciativa ciudadana.

Muchos dirían que al estar contemplados en la normatividad, aunque en ocasiones no reglamentados, estas figuras de participación ciudadana tienen la posibilidad de ser utilizadas. El problema es que si realmente fueran efectivos, restarían capacidad de decisión a otros órganos y actores constituidos.

Como resulta obvio, el incremento de la participación ciudadana resta capacidad de decisión a actores que actualmente deciden en esos espacios en donde no hay participación ciudadana. Entre ellos, obviamente, las propias legislaturas.

Un aspecto que es necesario fortalecer en la ley, me parece, son los mecanismos de participación ciudadana que van más allá del espacio electoral, pero que pueden encontrar en él un asidero para tener mayor efectividad.

En la primera instancia se debe hacer viable la posibilidad de utilizar el referéndum y el plebiscito en el espacio federal para no replicar las experiencias en aquellas entidades en que las figuras se presentan pero que no necesariamente funcionan, debido a restricciones excesivas que se plantean en las leyes respectivas, retirando, en la realidad, la plausibilidad de su uso para la ciudadanía.

Por ejemplo, para hacer un plebiscito o un referéndum en el Distrito Federal, necesitamos tal número de firmas que, al tenerlas, mejor hacemos un partido político y ya no necesariamente un referéndum. Además, la Asamblea Legislativa también decide sobre si hacemos o no la consulta a partir de esos mecanismos. Así, obviamente, la decisión se mantiene en el espacio de la autoridad.

No solo los requisitos para su realización sino también los umbrales para su efecto vinculatorio han sido los principales obstáculos para el uso eficaz de estos instrumentos, por lo que

hacer accesibles y eficientes en el ámbito federal estos mecanismos, sería fundamental para avanzar en un esquema de participación que genere contrapesos a las decisiones trascendentales de la política pública.

A la par de esto, me parece un aspecto importante, empatar mecanismos de decisión ciudadana con procesos electorales. De esa manera, se ahorran recursos al aprovechar que los ciudadanos van a las urnas, e incluso, se logra que más ciudadanos acudan a votar si hay incentivos adicionales para hacerlo en términos de la construcción de política pública y no únicamente para elegir representantes.

Mecanismos publicitarios sobre elementos de la ley u otros actos de autoridad permitirían generar un vínculo más efectivo entre ciudadanía y gobernantes, al dejar a la decisión colectiva temas controvertidos que requieren un mandato mucho más expreso que únicamente la interpretación del sentir ciudadano que las cámaras del Congreso de la Unión realizan a través de los grupos parlamentarios.

Estas prácticas harían también más eficiente el uso del plebiscito, al permitir que en un mismo acto se elijan representantes y se decida, obviamente, sobre mecanismos de política pública.

A la par de la organización electoral estaría la instrumentación de estos mecanismos, posiblemente en boletas diferentes y dando la opción para que los ciudadanos puedan elegir y participar tanto en la elección como mecanismo de decisión de representantes como en la decisión sobre la política pública que se está planteando. Pueden participar en uno o en otro o a lo mejor en los dos, pero me parece que ese sería un tema fundamental de la posibilidad de elección que los ciudadanos tendríamos en un escenario de ese tipo.

Otro elemento de participación ciudadana estaría dado por el hecho de poder elegir autoridades adicionales a las que ahora ya elegimos. Para la construcción eficiente de contrapesos es momento de avanzar a la elección, por ejemplo, de contralores

públicos, que tenga la posibilidad de revisar actos de las autoridades administrativas, defendiendo intereses ciudadanos.

Obviamente, estos mecanismos de elección podrían no ser partidarios, y si lo son, podrían establecerse mecanismos de contrapeso en los que si un partido ganó una posición, el espacio de contraloría sea para el partido contrario.

En la actualidad, los órganos de control tienen diversas formas de designación y vínculo. Precisamente en ello se encuentran sus límites más importantes, pues al estar vinculados al mismo poder que controlan o al estar acotados en términos de la efectividad y alcance de sus decisiones, se genera la imposibilidad de control efectivo y, en el peor de los casos, impunidad.

Si se generaran mecanismos de control ciudadano a través de contralores electos, cuyo incentivo sea la reelección por uno o dos períodos adicionales, tendríamos un espacio de contrapeso efectivo que obligaría tanto a la autoridad política como a los espacios de administración pública, a cuidar los espacios de decisión y conducirse con apego a la ley.

Otra posibilidad, en ese sentido, es la elección de integrantes de órganos colegiados, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través de mecanismos ciudadanos para reconstruir la legitimidad de dichos órganos ante sus interlocutores y la ciudadanía.

Las formas actuales de designación dejan, en general, esa capacidad a las cámaras del Congreso de la Unión, lo que implica un sesgo en la legitimidad de quienes se designa. Incluso si se planteara la designación a partir de cuotas partidarias, me parece, la presión sería menor y tal vez la legitimidad mayor, pues se asumiría de entrada el tipo de funcionarios y por lo tanto habría mayor honestidad en el tipo de decisiones. Es decir, si dijéramos que al PRI le tocan dos consejeros, y al PAN dos, dependiendo de los votos conseguidos en la elección, pues a lo

mejor eso generaría más legitimidad en el propio Consejo General del IFE que la forma que tenemos ahora. No estoy proponiendo eso. Estoy proponiendo que estos consejeros sean electos en espacios de decisión ciudadana, que tengan que ver obviamente con los intereses que a final de cuentas son los que deciden.

Es posible que estos planteamientos parezcan inocuos o inverosímiles, pero son mecanismos que existen en otros países y que han dado buenos resultados en términos del incremento y sostenimiento de la participación de los ciudadanos, no únicamente en elecciones sino para el involucramiento de ellos en las decisiones públicas.

De hecho, por ejemplo, no fui más allá al plantear la elección, como se da en otros países, de jefes de la policía, de bomberos, de ministerios públicos, de autoridades de transporte o de otras autoridades. Hay infinidad de cargos que en muchos países son electos a través de ciudadanos, incluso con partidos, pero también hay un juego ciudadano que se da en el espacio comunitario.

Algunos planteamientos dicen que aún no tenemos la madurez política para asumir estas figuras y mecanismos. Si no podemos hacer que vaya más de 10 por ciento de la gente a votar en elecciones vecinales, cómo vamos a tener otros mecanismos de participación ciudadana.

Me parece que el problema está en qué elegimos; es decir, es un problema de atribuciones, es un problema de recursos y es un problema de espacios de decisión. Si vamos a elegir a alguien que va a decidir dónde poner una jardinera en un espacio público, pues no nos genera interés. Pero, por ejemplo, contrastemos esos mecanismos de participación en diversos espacios comunitarios del país, y tomo un ejemplo muy concreto: en aquellos lugares donde se eligen mayordomías (en un contexto religioso) –es un ejemplo, no es que las vayamos a elegir así–, los vecinos se organizan de manera independiente de los espacios religiosos y construyen mecanismos de elección, de competencia, de vigilancia, de acuerdo y de ejecución en espacios libres y legítimos

construidos por ellos mismos, pero son cosas que les importan a los vecinos, son cosas que le importa a la gente que establece esas comunidades porque para ellos es muy relevante quién controla, quién tiene al santo en un tiempo determinado, quién organiza la fiesta, es decir, son cosas que le importan a la gente.

Entonces, si vemos qué nos importa en los espacios donde vivimos, por qué no comenzamos a establecer mecanismos de participación ciudadana para elegir a quien nos genere precisamente esos elementos que nos importan y no a quien va a decidir dónde poner una jardinera.

Las tentaciones planteadas originalmente cierran los espacios para la incorporación eficiente de mecanismos de decisión ciudadana en la legislación que ahora comienza a discutirse. La posibilidad de centralizar aún más un conjunto de procesos, rompiendo lógicas locales de competencia política -no necesariamente electoral-, que definan los espacios de participación ciudadana para la generación de contrapesos locales, y de la misma forma cerrar la posibilidad de reformas electorales adicionales, no permitiría hacer madurar diversas disposiciones sobre participación ciudadana y generación de contrapesos e incentivos políticos que definen, al final de cuentas, mecanismos de decisión sobre lo fundamental.

Finalmente, institucionalizar la desconfianza entre los actores y ubicarla en el contexto de la ley, genera un efecto similar en la ciudadanía y su participación, pues comenzamos también a desconfiar precisamente de esos espacios construidos para nuestra participación desde la autoridad. Los espacios de participación ciudadana más eficientes son los que los ciudadanos construimos desde abajo.

Así, las tres tentaciones de las que hablaba al inicio, se convierten también en los principales obstáculos para hacer eficiente la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en la legislación que actualmente se está discutiendo.

Mujeres candidatas, experiencia subnacional y distritos perdedores

Joy Langston»

Javier Aparicio -también miembro del CIDE y de la División de Estudios Políticos- y yo estamos haciendo trabajos sobre las mujeres en la política mexicana, en particular sobre mujeres en puestos de elección popular. Queremos entender por qué es tan difícil para las mujeres en México acceder a puestos de elección popular en la legislatura por la vía de mayoría relativa.

Eso no es cierto nada más en México sino en todo el mundo. Es mucho más fácil ganar puestos de elección popular en la legislatura por vía de representación proporcional, en particular por las listas cerradas, que por la vía de mayoría relativa.

Lo que voy a mostrar hoy es que básicamente esto se debe a la falta de experiencia política, particularmente en puestos subnacionales, no obstante la existencia de las cuotas de género.

Vamos por partes. Sabemos que después de la reforma electoral de 2008, en 2009 el PAN postula 108 mujeres por la vía de mayoría relativa, el PRI y el Verde postulan 55 mujeres de los 300 distritos de mayoría relativa, y el PRD postula 87. Muy bien. No suena tan mal. En 2012, gracias al fallo del Trife, el PAN postula 120; el PRI-Verde, 121; y el PRD, 120, 40 por ciento. Suena perfecto. Pero adivinen qué. ¿Adónde mandan a estas

• Versión de audio editada.

« Doctora en Ciencia Política. Profesora investigadora de la división de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Directora de la revista *Política y Gobierno* publicada por el CIDE.

candidatas de mayoría relativa? Mayoritariamente a distritos perdedores. ¿Cómo definimos los distritos perdedores? Donde históricamente sus propios partidos no tienen posibilidades de ganar porque hay márgenes en su contra mayores de 5 por ciento. No es nada personal contra ellas, aunque fueran las mejores candidatas en el mundo, con una maquinaria tremenda, no pueden ganar. ¿Por qué? Porque el distrito está en Sinaloa o Sonora y son perredistas, o están en Guerrero y son panistas. Su triunfo entonces es prácticamente imposible.

Entonces el PAN manda 70 por ciento de sus candidatas a distritos perdedores, y el PRD manda 50 por ciento de sus candidatas a distritos perdedores. Tenemos una explicación de por qué los priistas no son tan malos con sus candidatas. Recuérdese que estas son candidatas de mayoría relativa...

Ahora sí vamos a entender qué tiene que ver la experiencia política previa con estas trágicas historias de candidatas y distritos perdedores.

Hay que remarcar algo: el fallo del Trife sí tuvo un impacto fuerte en la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados. En 2009, con todo y la nueva cuota de género, únicamente 28 por ciento de los diputados federales eran mujeres. Sin embargo, con el fallo del Trife en 2012, esta proporción sube a 37 por ciento. Y eso no está explicado por mujeres que lleguen por la vía de la representación proporcional, sino de mayoría relativa

Como todavía no tenemos estas cifras de 2012, estoy exponiendo las cifras de 2009. Los candidatos a diputados tienden a no tener mucha experiencia previa. Únicamente 40 por ciento de los candidatos a diputados federales tienen *muchas experiencias*. Nosotros definimos *muchas experiencias* con dos puestos previos, antes de ganar la candidatura. Sin embargo, mientras que 43 por ciento de los hombres tienen mucha experiencia, únicamente 28 por ciento de las mujeres la tienen. Las candidatas en sí, no las ganadoras. Las candidatas tienen mucha menos experiencia previa que los hombres. Eso de entrada es una cifra que espanta.



¿Y por qué importa la experiencia para explicar quién gana y quién no gana en distritos de mayoría relativa? Primero, no es que las mujeres con experiencia ganen o pierdan sus distritos. No. Hay un paso previo, que es dónde te mandan. Si tú no tienes experiencia, no te van a mandar a un distrito ganable para tu partido; te van a mandar a un distrito donde tu partido históricamente no tiene muchas probabilidades de ganar.

Entonces, 31 por ciento de los hombres sin mucha experiencia logran ser mandados a distritos ganables; sin embargo, 62 por ciento de los hombres, el doble de hombres con experiencia previa logran distritos ganables, donde tienen oportunidad de ganar. Entonces no cualquier hombre logra un distrito ganable. Pero está mucho peor la historia para una mujer: únicamente 22 por ciento de las mujeres sin experiencia logran un distrito ganable. Y es más del doble: 56 por ciento de las mujeres con mucha experiencia logran un distrito ganable. Entonces para las mujeres es muy importante tener experiencia previa para pensar en competir en forma serie para una curul en San Lázaro.

Entonces, ¿qué hay que hacer? Para empezar, por qué importa la experiencia previa de nivel subnacional. Si estamos compitiendo para distritos de mayoría relativa, de dónde vienen estos candidatos. No estamos hablando de las listas cerradas en las cinco circunscripciones. Ellos no tienen que hacer campaña, porque los votantes no pueden cambiar el orden de las listas. Por ende, en estas listas ellos no hacen campaña. Por eso ellos no tienen que ir a tocar puertas, ellos no tienen que hacer mítines, ellos no tienen que ir a la calle. ¿Quién tiene que hacer este trabajo? Los candidatos en los 300 distritos.

¿Quiénes son los mejores candidatos para hacer este trabajo? La gente que conoce las localidades: los alcaldes, los diputados locales, los que han trabajado en los gobiernos estatales, los que han sido directores de obra en alguna delegación. Ya sabemos qué tipo de trabajo nos acerca a las lideresas de los mercados a los que han trabajado con los promotores del voto, a los que

conocen a las lideresas de las escuelas. Ellos son los candidatos o los potenciales candidatos que pueden ganar votos.

En otro trabajo que Javier y yo hemos hecho, sabemos que 80 por ciento de los diputados federales por mayoría relativa vienen de trabajos, de chambas, de puestos subnacionales. No vienen del CEN del PAN, PRI, PRD. No vienen del trabajo del gobierno federal. No vienen del Senado. Vienen de alcaldías, de puestos de gobierno estatales. Entonces sabemos que puestos subnacionales son el universo de donde vienen los exitosos para lograr una curul en San Lázaro por mayoría relativa. Perfecto. Entonces ahí está.

¿Por qué los líderes de los partidos, sabiendo que tienen que postular hoy día a 120 mujeres para los 300 distritos, no buscan a estas mujeres? Tienen que buscar 120 mujeres con experiencia de nivel subnacional. Los líderes nacionales no son tontos, no son prejuiciosos, no son machistas a lo tonto. ¿Qué quieren? Quieren ganar elecciones. Nadie aquí es tonto a propósito. Lo que quieren los líderes es ganar elecciones. Si ganan elecciones con mujeres, pues que vayan las mujeres. El problema no es por ahí. No son estereotipos tontos que están poniendo bloqueos. El problema es otro.

Esta información la encontré básicamente en Google, y es fascinante. En el periodo 2011-2013, busqué el porcentaje de mujeres en puestos típicamente importantes, como son de dónde vienen los ganadores de candidaturas a diputados federales por mayoría relativa; de los tres partidos, no importa mucho: puestos de partido estatal, los comités directivos estatales; congresos locales, los diputados locales son sumamente importantes, *brincan* mucho; gobiernos estatales; y alcaldes.

- De todos los puestos, como 400 puestos de los partidos estatales, casi 24 por ciento de todos estos puestos son mujeres; no está tan mal, una cuarta parte.
- De todos los diputados locales en todo el país, que son como 860, 26 por ciento son mujeres (porque hay cuotas



- de género en el ámbito estatal también, porque siguen la normatividad federal); no está tan mal 26 por ciento.
- ❖ Y aquí viene la parte difícil: de todos los puestos del gabinete estatal, únicamente 12 por ciento los tienen mujeres.
 - ❖ Y la peor parte: según el Inegi, de 2 400 alcaldes en México, únicamente 146 son mujeres, es decir, 0.6 por ciento.

Entonces, de los 4 500 puestos subnacionales de mayor importancia, las mujeres ocupan 13 por ciento. Eso explica en buena parte por qué las mujeres no tienen experiencia política previa, porque no tienen puestos subnacionales.

El problema no está tanto en los congresos estatales, ni en los partidos estatales; el problema está en dos lugares: en el gobierno estatal, y el más importante en las alcaldías. Entonces, ¿qué hay que hacer?

Normalmente, uno es alcalde para luego poder aspirar a San Lázaro. Hay que tener programas muy fuertes, de nivel estatal, para preparar en distintas modalidades a las mujeres y que pretendan ser alcaldesas.

Tal vez cuando una mujer tiene 25 años y se está casando o está teniendo sus bebés, igual no es el mejor momento para ser alcaldesa, pero ya a los 35, 40, por qué no. Por qué una mujer no puede aspirar a eso. En Estados Unidos, donde han hecho más trabajo empírico y de encuestas de opinión pública, han hecho mucho trabajo muy importante sobre la ambición de la mujer, y lo que he encontrado es que sí hay diferencias entre *aspiración* y *ambición*. Lo que he encontrado es que no hay tanta diferencia entre hombres y mujeres. Igual que en México, el abogado y la abogada es como el trabajo más típico; empresario y abogado son como los dos trabajos más típicos para ser diputado federal y senador. Igual que aquí. Lo que se encuentra aquí es que, igual que en Estados Unidos, lo que hay que hacer es decir a la abogada o empresaria: ¿por qué usted no?

Hacia la evaluación del desempeño de las instituciones electorales[•]

Víctor Alarcón Olgún[»]

Primero deseo situar un contexto con tres ejes problemáticos respecto a nuestro constante avatar para construir reformas electorales. ¿Por qué no hemos podido tener un contexto adecuado? Sin lugar a dudas hay varias vertientes:

- ❖ *Problemas de desempeño.* Nuestras reformas electorales no han hecho evaluaciones de fondo sobre los desempeños; no solamente de los resultados o consecuencias políticas, sino del rendimiento, de lo que las instituciones realmente ofrecen, aparte del costo. Primero hay que situar el desempeño por sí mismo, es decir, hacer un seguimiento muy puntual de lo que las instituciones, tanto de nivel federal como subnacional, han generado hasta el momento actual.
- ❖ *Desconfianza mutua.* Otro es el problema de la desconfianza mutua, que precisamente el desempeño produce como impacto, como golpe de onda. El problema de desempeño, primero, hacia los propios partidos políticos. Evidentemente se percibe que el desempeño no corresponde a las expectativas y, por lo tanto, los partidos

• Versión de audio editada.

» Doctor en Estudios Sociales (con especialidad en Procesos Políticos) por la UAM-Iztapalapa. Presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee), 2013-2015.

políticos generan un primer círculo de desconfianza. Hoy también tenemos un círculo de desconfianza entre los propios consejeros electorales, entre los propios magistrados, en la opinión pública, y así sucesivamente. Los círculos se vuelven concéntricos, como una piedra que hubiéramos echado en el estanque.

- ❖ *Desconfianza generalizada.* Asimismo, existe un problema de desconfianza generalizada, en la percepción del ciudadano, y una cercanía o lejanía que ese desempeño genera en la participación electoral. Tenemos el caso vivido en 2009, cuando incluso hubo un llamado al abstencionismo.

Entonces, debemos decidir qué tipo de instituciones queremos, hasta dónde queremos que lleguen y de qué manera los actores se disciplinan o no se disciplinan con el ejercicio o la presencia de estas instituciones.

El proceso electoral pasado reflejó aristas muy concretas, donde esto se expresa: dificultades en la elección de consejeros, dificultades en cómo trazar el problema del financiamiento ilegal, dificultades en la compra y coacción del voto, dificultades en la propaganda encubierta de medios, o en el papel directo que los medios de comunicación quieren jugar para influir o determinar los resultados electorales favoreciendo o no, a un candidato de su preferencia.

Nos preocupa mucho que esta desconfianza ahora haya tocado a las encuestas, porque nos quita un instrumento científico suficientemente poderoso y objetivo, por lo menos para quienes consideramos, desde el ámbito académico, que es un elemento importante para generar esa confianza.

Los partidos políticos ahora desconfían de las encuestas o empiezan, con un ánimo punitivo, a castigar o a pensar que hay que partir del *sospechosismo* para poder entonces tasar la honestidad o no honestidad del trabajo de encuestas, que sin lugar



a dudas es como cualquier otro trabajo: también está sujeto a una investigación, una certidumbre, y una metodología científica, que eso evidentemente separa a los buenos trabajos, de los malos trabajos, con la calidad científica que esto genera.

Como ya lo comentaba la doctora Langston, tenemos ahora problemas también muy serios, de cómo seguimos tratando de esquivar, de tamizar o de simular por ejemplo cuotas de género o candidaturas de jóvenes e indígenas.

Estamos creando círculos concéntricos bastante perniciosos a partir de la desconfianza. De manera paradójica, ahora en el sistema de medios de impugnación nos damos cuenta que hay inconsistencia precisamente por jurisprudencias. También se ha discutido en este foro la conveniencia o no de tener un código electoral o un sistema de medios de impugnación, tanto en la parte administrativa como en la parte jurisprudencial.

Eso no necesariamente tiene que modificar el carácter federalista de nuestro sistema, pero sí esa diversidad o esa discrecionalidad extrema en la que, como decía el magistrado Galván, esto es problema de omisión o demasiada comisión, demasiado interés de influir en el resultado electoral.

En estas dos vertientes encontramos un universo bastante variopinto sobre lo que nos está empezando a afectar, y me parece que estamos en riesgo de empezar a generar un círculo vicioso, es decir, de regresar a un IFE de 1990 o de regresar a un concepto de reinventar las candidaturas independientes arrancando desde 1918. Eso implica dar vueltas en círculos.

Sin embargo, dentro de toda esta maraña que tenemos, hay puntos importantes de avance, y el más importante de ellos es la reforma de agosto de 2012. La reforma en materia de consulta popular, iniciativa popular y candidaturas ciudadanas o independientes es un triunfo de la sociedad civil; es un triunfo de los colectivos ciudadanos que se acercaron a esta soberanía durante la legislatura pasada para avanzar en la construcción de esa propuesta, con un resultado que no debe menospreciarse.

Hoy el dilema que tenemos afortunadamente es el plazo constitucional, que está marcado por los artículos transitorios segundo y tercero, para que esta soberanía y en general el Congreso de la Unión, incluso las legislaturas de los estados, respondan a este compromiso que tienen con la sociedad para poder lograr esta instrumentación.

Ya se nos ha informado con mucha propiedad que a la fecha, solamente tres entidades federativas han avanzado en ese proceso, y el compromiso de esta soberanía es cumplir con el plazo correspondiente en lo tocante al ámbito nacional, el cual vence, tanto en lo federal como en lo local, en agosto de este año

¿Qué es lo que pueden hacer tanto en un plano como en otro las diversas soberanías en el nivel subnacional y en el nivel federal? El Pacto por México plantea la idea de hacer leyes reglamentarias, pero no es la única opción disponible. Otra opción es generar, como también se propuso en días pasados, una reestructuración general del Cofipe.

Ricardo Becerra mencionó que hay 153 artículos factibles de ser afectados simplemente para ajustar las disposiciones de una ley general de partidos en ese tema y todo lo expuesto respecto a las posibles adecuaciones, como refirió el magistrado Galván, en cuanto a sistema de medios de impugnación, sistema de radio y televisión, sistema de financiamiento, sistema de registro, sistema de representación de órganos electorales. Eso nos da una idea de la complejidad que podría implicar no solamente trazar leyes reglamentarias, sino incluso una reestructuración integral del sistema de representación, tal y como lo conocemos, incluso con sus manifestaciones específicas.

En un tercer plano, también podemos generar una ley federal de participación ciudadana que logre diferenciar a las candidaturas independientes más allá del ámbito Cofipe; y lo que de suyo es la iniciativa popular, que en sí misma sería el trabajo de los ciudadanos que queramos formular iniciativas, las cuales podrían tener el mismo tratamiento de iniciativa preferente



como se aprobó en la legislatura pasada. Asimismo, también podemos trazar una ley de participación federal de carácter ciudadano para hacerla crecer en el sentido que mencionaba el doctor López Montiel.

Por fortuna tenemos mucha experiencia y mucho campo donde abrevar, desde las legislaciones totalmente inaplicables hasta algunas que ya nos han mostrado experiencias concretas como las del Distrito Federal, Jalisco, Guanajuato y Veracruz, con resultados que nos pueden servir para hacer asequibles este tipo de instrumentos de una manera operativa y eficiente, no sobrecargando de obligaciones a la tercera generación de autoridades y de instrumentos electorales como son hoy los institutos electorales y de participación ciudadana.

Es decir, de las viejas comisiones gubernamentalizadas a los institutos electorales de los años noventa y luego esta nueva oleada que se ha construido en los últimos cuatro o cinco años, cuando la participación ciudadana se toma también como un instrumento importante de complementación para estructurar el universo de incidencia que podemos generar no solamente por medio de las iniciativas populares, sino también de las consultas y referéndums.

El otro elemento sobre el que me gustaría reflexionar es la necesidad de que estas reformas no se conviertan en pautas de negociación; es decir, que las reformas que son necesarias no se vuelvan moneda de cambio entre los partidos, o que nada más sean un tema para los partidos.

Por eso agradezco la apertura que se generó tanto en el Grupo Parlamentario del PRD como en la Junta de Coordinación Política y en todos los diputados que gentilmente nos han acompañado, porque hay un ambiente de que la sociedad civil también está en esta discusión. Es un elemento que no podemos desaprovechar, pues resulta importante que hagamos nuestra parte como sociedad civil, como agrupaciones académicas, para que esta reforma tenga legitimidad también desde el ángulo social.

No podemos seguir pensando que de buena voluntad los partidos políticos puedan llegar a algún acuerdo, sino que, como ocurrió en la reforma constitucional de agosto, organizaciones civiles podamos acompañar, como lo estamos intentando a partir de este foro, y generar una iniciativa que se concrete adecuadamente en esta reglamentación de la reforma a los artículos 35, 41 y 122 de la Constitución, a la que nos estamos acercando.

En particular, siguiendo la recomendación del magistrado Galván, me parece importante que esta soberanía pueda definir tres componentes importantes dentro de esta evaluación del desempeño que tienen que hacer de las instituciones electorales y lograr que esa reforma pueda tener un aterrizaje eficiente.

Por un lado, primero, está la razonabilidad, ¿qué es lo conveniente? Hasta ahora lo que hemos visto es que se busca dotar de cierto porcentaje, pero por eso es importante hacer la comparación con las leyes de participación ciudadana para el caso de consulta popular e iniciativa popular, de modo que no resulten nugatorios o simplemente imposibles, como ya también aquí se ha dicho. Por ende, esa implementación, tanto por proporcionalidad como por razonabilidad, debe lograr, mediante la determinación más importante que tenga que tomar el Poder Legislativo, la factibilidad.

Cuánto queremos invertir, efectivamente, en la consecución de objetivos que permitan que los ciudadanos puedan expresarse y hacer un uso racional de estos instrumentos. Desde luego, también, esa factibilidad tiene que ver con poner un obstáculo suficientemente adecuado para que todo los actores puedan estar más o menos en igualdad de circunstancias para hacer el mismo recorrido y que se les pueda pedir tiempos razonables, para que los partidos políticos y los ciudadanos, con independencia de sus características particulares, puedan estar en condiciones de hacer un recorrido de los obstáculos en tiempos razonables y en condiciones más o menos equitativas.



Lo que me preocupa en particular es que esto sea un salto al vacío. ¿En qué sentido? En el de que las candidaturas independientes sean usadas como pistas paralelas para presentar candidatos –como algunos partidos ya están ofreciendo– y que los militantes de partidos políticos se separen temporalmente de sus partidos y se presenten como candidatos independientes. Eso es simulación y es un salto al vacío, pues se obtendría así financiamiento público paralelo y se rompería con el carácter civil e independiente del concepto de candidatura.

Creo que ese es el principal riesgo que hay que acotar en la reforma que regule las candidaturas independientes. Es decir, debe lograrse una efectiva separación o que estos presuntos militantes no participen o no tengan la intención de participar en las internas de su partido. Tenemos que buscar que esos mecanismos eviten financiamientos inequitativos para candidatos que de por sí van a tener una dificultad para competir, porque hay que tomar en cuenta que, aunque no está aprovechada la figura a profundidad, en 31 estados de la república tenemos la posibilidad de partidos políticos locales o agrupaciones políticas locales –independientemente de lo que hoy tenemos, con las más de 50 solicitudes de registro que se acaban de presentar ante el IFE, para obtener un registro como partido político nacional para la próxima elección de 2015.

De por sí es un universo bastante complejo, que en muchos sentidos se dificulta todavía más con el requisito de tener el 0.13 por ciento del padrón, o la presencia en 200 o 300 distritos, o en las 32 entidades federativas de la república como se pide en un registro nacional. Así que las candidaturas independientes no tienen un camino fácil.

El otro riesgo es que los partidos políticos se peguen un balazo en el pie, de alguna manera, y puedan empezar a afectar la representación de cuotas de género. Entonces todavía va a ser más complicado que las candidatas con alguna posibilidad del éxito, puedan entrar a los distritos de mayoría porque,

efectivamente, las condiciones de una contienda interna pueden ser todavía mucho más desfavorables y las van a obligar a desplazarse a una candidatura independiente o a que se liberen momentáneamente de la candidatura y liberen así a los partidos políticos de hacer una interna porque no hay mujeres, o no hay mujeres con competitividad... Ese puede ser también un riesgo adicional de las candidaturas independientes, una consecuencia política perniciosa.

De por sí, las candidaturas independientes tienen una carga de sospecha, de desconfianza, de preocupación sobre si pueden ser financiadas por narcotraficantes, o ser usadas por candidatos de los poderes fácticos, es decir, ya cargan con varios estigmas y esa situación se acrecienta precisamente con la posibilidad que los partidos políticos puedan recurrir a esa figura para evadir sus compromisos respecto al cumplimiento de cuotas de género, o respecto a la representación de jóvenes, minorías indígenas, o de minorías como la comunidad lésbico-gay, etcétera.

Otra situación que debemos prever es la posibilidad de que sorprendentemente, *al cuarto para las doce*, los candidatos independientes declinen a favor de otro candidato; y si vienen de un partido político, ellos van a hacer la labor de zapa para contrarrestar a los candidatos independientes: a un candidato serio podrían mandarle un candidato con etiqueta ciudadana, minimizarlo y entonces ganar la elección en dos frentes, uno supuestamente ciudadano y otro directa o abiertamente del partido político. Me parece que este es el aspecto más riesgoso, y si la ley no lo prevé, se condenará a la candidatura independiente a un panorama con mayores dificultades.

¿Cuál sería mi propuesta? Evidentemente los partidos políticos tienen que resolver su democracia interna. Para una situación como esa tenemos una salida mucho más honesta, mucho más factible, por lo menos la experiencia comparada me permite decirlo, que es utilizar las primarias abiertas, como en el caso argentino, aunque no con la convocatoria nacional, pero sí con

la respuesta, por ejemplo, que está tomando el Partido Acción Nacional para elección de sus dirigentes.

Puede seguirse avanzando o abonando en las internas de los partidos, lo cual ha sido un camino relativamente fructífero, aunque también hemos tenido contratendencias como producto de la reforma electoral de 2008. Pero existe una segunda opción, quizá mucho más atractiva, consistente en ir abiertamente a las elecciones, donde ningún partido político tenga restricción de registrar tanto candidatos como quiera, y que sea la ciudadanía quien decida por cuál candidato del partido de su preferencia vota.

Al respecto, lo importante es que todos esos candidatos se presenten con un solo presupuesto, para que sigan siendo parejos con los candidatos independientes. Es decir, que las abiertas se efectúen como ocurre u ocurrió por muchos años en el Uruguay, con la famosa Ley de Lemas. El ciudadano va con sus candidatos independientes y cada partido político puede presentar tres, cuatro candidatos de mayoría relativa, se toma un solo voto, se integra la sumatoria y después se van desplazando los votos, del menos votado al más votado, y se fortalece al candidato que tuvo la mayor fuerza de su partido político. La sumatoria de sus votos le puede hacer ganar la curul con el apoyo acumulado de todos los candidatos que hayan participado en esa contienda.

Me parece esa sería una forma mucho más honesta de que -sin inhibir la posibilidad de una contienda interna- de todos modos los militantes puedan primero pronunciarse por su candidato, pronunciarse por su partido, y eso no engaña al elector tratando de presentarse con una camiseta que creo que no les corresponde.

Yo creo en el juego limpio, y si esta reforma está llamada a fructificar, tiene que abordar de manera frontal este aspecto, como un asunto de credibilidad, y con independencia de todos los demás elementos, pues tampoco se debe extender un cheque

en blanco con la idea de que el ciudadano impoluto de la sociedad civil anónima de capital variable, y muy variable, vaya a ser el dueño de la virtud. No, por el contrario, todos los ciudadanos somos igualmente escrutables. Todos los ciudadanos estamos igualmente obligados a la generación de un concepto de transparencia, de rendición de cuentas.

A ello se debe mi interés por participar en esta mesa. Esperamos que todo esto pueda ser considerado y rescatado por esta soberanía en el momento pertinente para discutir el alcance y la profundidad de este tipo de reformas. Estamos viviendo un momento para la participación ciudadana desde los partidos, con los partidos y no al margen de los partidos, y también, en un ejercicio de reciprocidad, de reconocimiento, de involucramiento desde la sociedad civil, desde las organizaciones académicas, desde las organizaciones ciudadanas o simplemente como ciudadanos en lo individual, con el propósito común de construir otro estilo de hacer política.

Eso sí, esta reforma electoral tiene que darle la vuelta a la hoja para empezar a configurar otro estilo de negociación. Creo que esa es la invitación, el exhorto y la posibilidad que se nos abre con estos retos para la gobernabilidad democrática.

Sin duda alguna, es muy importante que los partidos políticos hayan construido la opción del Pacto por México, pero es un Pacto por México que está inconcluso, sin una representación ciudadana dentro del mismo; entonces no puede hablarse más que de una visión parcial y de una visión específica de México, que es valiosa pero incompleta.

Por eso yo saludo y me congratulo porque en este foro se esté hablando en una clave distinta. Esperemos que en efecto se recojan algunas de estas propuestas, ya sea en las leyes reglamentarias, en una modificación integral al Cofipe o en una ley federal de participación ciudadana, pues son varias las opciones que nos permitirían revertir esta falta de credibilidad sobre el desempeño general de nuestro sistema electoral y de

partidos. Empecemos realmente a generar indicadores objetivos, muy puntuales.

Y como nota al margen, aunque no es el tema, ahora que estamos en la víspera de una elección abierta para un solo consejero electoral, y hacia septiembre-octubre para otros cuatro consejeros, por qué no vemos que los aspirantes a consejeros electorales presenten no ensayos académicos, sino auténticos programas de trabajo. Es decir, no vamos a elegir a académicos, no vamos a elegir a políticos en retiro. Estamos eligiendo a técnicos, a gestores, a gente que tiene que demostrar un servicio profesional y un compromiso precisamente con la materia electoral, con el desempeño y la credibilidad. Como referente está el Servicio Civil de Carrera, está el ejemplo del Poder Judicial, así como el del personal del Servicio Exterior.

Debemos dar el salto necesario para despartidizar o despolitizar el proceso de elección de consejeros del IFE y regresar al punto de partida: buscar la pericia, buscar el desempeño, y eso sí viene del Servicio Profesional Electoral, esa es la mejor ruta, la mejor forma de despartidizar y despolitizar el tema.

El Poder Legislativo tendrá, para elegir por ejemplo a los magistrados de salas regionales, el trabajo acumulado de una evaluación de entrevistas, pero que vayan procesadas previamente por un desarrollo más centrado en preguntarle a los señores consejeros: ¿Qué viene usted a hacer aquí? ¿Usted cómo conoce el instituto? ¿Qué quiere cambiar? ¿La educación cívica? ¿Qué quiere cambiar? Perdón que lo diga, pero en las últimas convocatorias, ¿de qué sirve solicitar un ensayo sobre la evaluación de la reforma, que se puede copiar hasta de tareas.com?

Me parece que el reto más interesante es empezar a colocar lo que al Poder Legislativo le interesa, que es: estos sí nos pueden hacer o no el trabajo; saben o no de fiscalización; saben o no de regulación de tiempos en radio y televisión. Es decir, ¿qué experiencia tiene? ¿Tiene usted la experiencia de haber coordinado un distrito? ¿Tiene usted la experiencia de haber coordinado una

comisión? Es decir, paradójicamente tenemos algo tautológico, que el Servicio Profesional Electoral es al que no se le permite participar en estas convocatorias.

He participado en estos eventos y por eso estoy convencido de que la profesionalización es la mejor ruta para despartidizar y despolitizar estos procesos selectivos. Desde luego tiene que haber confianza, pero esa confianza se gana con la experiencia, con el desempeño. Eso me permite regresar a mi punto de partida: instituciones con probidad, con desempeño, con trayectoria, como las que ya hemos tenido o tenemos en algunos puntos, como es la Judicatura, el Servicio Profesional Electoral, el Servicio Judicial Electoral. Como es evidente, si en un momento dado se piensa que existen otras fuentes de experiencia, deben tomarse en cuenta, pero considerando que el punto central de la discusión en toda la reforma electoral es evaluar auténticamente el desempeño de fondo de nuestras instituciones y cómo deben estar o cómo queremos que estén.

Clausura

La sociedad mexicana está en una búsqueda constante y perpetua de tener una legislación electoral que convenza. Desde Reyes Heroles hasta acá, hemos prácticamente ido a cada elección con una ley electoral distinta. Cuando nos estamos aprendiendo el Cofipe nos lo cambian, y cuando pensamos que dominamos la Ley de Medios de Impugnación nos la cambian.

A contrario sensu de lo que pudiese pensar alguna parte de la sociedad, soy de los que creen que nuestras instituciones electorales son producto de un esfuerzo muy grande de la sociedad y que han tenido y tienen entre sus integrantes a gente muy destacada, como las que nos acompañan el día de hoy en este foro. Les aprecio mucho a la diputada Alfa y al diputado Ávila que me haya invitado.

De repente, los mexicanos hemos confundido la democracia como si fuese un fin, y la verdad es que los procesos de normalidad democrática son un medio; un medio para lograr mejores estándares de vida, un mejor régimen de libertad y una legitimidad que nos permita obedecer a la autoridad. ¿De dónde le viene a la autoridad la autoridad? De su legitimación; y de su legitimación mediante un proceso normalmente democrático, con debido proceso, protección y preservación de derechos humanos, leyes de transparencia, fomento de la igualdad de género, en fin, es un catálogo de leyes virtuosas y de principios que si no tenemos en las normas magnas no pueden reputar al Estado como legítimo.

El día de hoy pueden ustedes ser testigos de un paso muy importante en el proceso de normalidad democrática: la apertura del sistema de telecomunicaciones para hacerlo más accesible a la sociedad y para que el acceso a las autopistas de la información pueda llegar a todos como un medio de fortalecimiento a un régimen de libertad.

En los regímenes totalitarios o autoritarios o autócratas, la primera medición es el acceso que tienen a los medios de comunicación electrónica y a sus redes sociales. Yo no puedo decir algo como lo estoy diciendo en este momento sin exponerme a que en un rato me contesten dos mil *twitteros*. Hay veces que me contestan para bien y créanme, hay veces que me contestan con recriminaciones y reproches que me he de merecer y estoy obligado a contestarles y estoy obligado a adoptar una postura porque la normalidad democrática es así. Y será mejor con una ley de partidos políticos y será mejor perfeccionando el organismo de la autoridad electoral -si es que este a algunos no les gusta-, y será mejor cuando tengamos condiciones mejores de equidad.

No habrá ley electoral que alcance en tanto los actores políticos no tengamos la íntima disciplina para acatar la ley, porque no habrá código de desconfianza que alcance a la sociedad mexicana si los actores políticos estamos pensando en cómo violentar la ley antes de acatarla.

Si una fortaleza y una salvedad tiene el sistema político mexicano para el futuro es el fortalecimiento de las instituciones, y hoy seguimos en la búsqueda del fortalecimiento de la autoridad electoral.

Es por eso que esta Cámara de Diputados se honra en tener a invitados de una enorme prosapia. Y si me permiten, con solemnidad, el día de hoy 21 de marzo, en el aniversario del nacimiento del padre laico, el Benemérito de las Américas, don Benito Juárez García, me permito felicitarlos por el éxito de esta empresa y declarar formalmente clausurado el foro “Reforma

electoral 2013. Los retos para la gobernabilidad democrática”, que ha tenido tan altos y tan amistosos ponentes para esta Cámara de Diputados.

Francisco Agustín Arroyo Vieyra
Diputado federal por el PRI
Presidente de la Mesa Directiva
de la Cámara de Diputados

*Reforma electoral 2013: los retos
para la gobernabilidad democrática*
fue impreso en agosto de 2013
en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.
Tiraje: 1000 ejemplares.

