

SECCIÓN
IX

■ LA REFORMA
DESDE LA PERSPECTIVA
INTERNACIONAL ■

MÉXICO: PRINCIPIO DE EQUIDAD Y NUEVAS REGLAS DE LA CONTIENDA ELECTORAL

26

Introducción

En México, en el año 2007, se ha producido una nueva Reforma Electoral que ha vuelto a poner al país a la vanguardia de soluciones institucionales para problemas sensibles inherentes a los sistemas políticos y electorales contemporáneos en América Latina.

En efecto, si a lo largo de los últimos tres decenios la región ha experimentado diversos ciclos de reformas a los sistemas electoral, de partidos y de gobierno, México se ha distinguido, tanto en 1991 como en 1996, y ahora en 2007, por una vocación revisora y actualizadora de su institucionalidad democrática.

A diferencia de otros procesos reformistas, el mexicano se caracteriza tanto por su capacidad de aprendizaje y respuesta ante los desafíos que el sistema político llega a enfrentar coyunturalmente, en particular el sistema electoral, como por la tradición negociadora que le permite alcanzar consensos amplios en el seno de su clase política.

Este trabajo se propone exponer algunas reflexiones sobre la Reforma constitucional electoral federal aprobada en noviembre de 2007 en México, así como referir ciertos rasgos correlativos de la respectiva Reforma a los ordenamientos legales secundarios.

El planteamiento central radica en sostener que el conjunto de la Reforma recupera y es congruente, en términos del entramado de reglas del juego electoral, con la propia experiencia institucional mexicana generada a lo largo de la última década, y da respuestas normativas consistentes para enriquecer las condiciones institucionales de la democracia.

En particular, es claro que, sincrónica y anticipadamente, incluso, a algunas tendencias que se vienen observando en América Latina, la reforma se orienta a fortalecer el principio de equidad frente al principio de libertad, lo cual explica un buen número de ajustes normativos. Al mismo tiempo, es claro que tales modificaciones pretenden consolidar el régimen de partidos políticos; racionalizar el financiamiento y la fiscalización de los recursos que se les otorga; avanzar en la transparencia y rendición de cuentas; equilibrar la relación entre dinero y política, especialmente la relación entre partidos, autoridades electorales y medios de comunicación; apuntalar a los organismos electorales, y, en el trasfondo, propiciar la lealtad de los actores políticos con la institucionalidad democrática, así como recobrar la confianza ciudadana en instituciones electorales capaces de garantizar elecciones libres y justas.

El texto consta de tres partes: primero, se sigue el hilo institucional que condujo a la reforma constitucional electoral y se destacan sus principales contenidos que ponderan, en el camino, fortalezas, debilidades y omisiones; segundo, se apuntan algunas consecuencias de la reforma y retos previsibles para su instrumentación, y, en un apartado final, se agregan hallazgos y reflexiones.

Raúl Ávila Ortiz

Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas, Doctor en Derecho por la UNAM, ha sido profesor en diversas universidades y ha escrito y coordinado diversas publicaciones en materia constitucional electoral y cultural. Fue Secretario de Estudio y Cuenta y Coordinador de la Unidad de Asuntos Internacionales del TEPJF. Es consultor de Internacional IDEA.

Daniel Zovatto

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Representante Regional para América Latina del International IDEA. Autor de libros sobre temas relativos a la democracia en Latinoamérica. Ha publicado, entre otros, *Politics Matter, Making Democracy Work for Development* (2002); *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político* (1998).

Cabe apuntar que para la elaboración de este ensayo se tuvo en cuenta la experiencia compartida por los expertos de IDEA Internacional con diversos protagonistas y especialistas del derecho y la política electoral en México. En particular, se han tomado en consideración ejercicios académicos apoyados por IDEA a lo largo del último año:

- a) El Seminario Internacional “Constitución, democracia y elecciones: La reforma que viene”, organizado con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en febrero de 2007;
- b) El Seminario Internacional “Condiciones de la contienda: Financiamiento partidario y acceso a medios de comunicación”, organizado con el Senado de la República, en agosto de 2007;
- c) El Seminario Internacional “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”, organizado por el propio Instituto, en febrero de 2008; y el más reciente Seminario Internacional “La reforma electoral federal: Problemas de instrumentación”, en agosto de 2008, todos con el generoso respaldo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En la división del trabajo pactada entre los coautores de este ensayo, es pertinente advertir que se reelaboraron textos ya publicados por ellos mismos, a la vez que se intercambiaron análisis para enriquecer algunas partes.

I. Itinerario de la reforma y principales contenidos

En América Latina, a lo largo de los últimos tres decenios, han tenido lugar varios ciclos de reformas político electorales que han acompañado el proceso de transición democrática. Las reformas han tocado “la trilogía”: Sistema electoral, sistema de gobierno y sistema de partidos, y han producido, en términos generales, sistemas políticos más democráticos. México, luego de un prolongado proceso institucional de cambio político, no ha sido la excepción y, en algunos momentos, como en 1991 y en 1996, lo mismo que ahora, diez años después, en 2007, ha introducido reformas relevantes a sus ordenamientos electorales en los niveles constitucional y legal.

En efecto, luego del controvertido resultado de la elección presidencial de 2006 y los acontecimientos que le siguieron entre septiembre y diciembre de ese año —tales como la descalificación del proceso electoral por parte de la izquierda y un tercio del electorado; el prolongado “plantón”

instalado por los inconformes en la Avenida Reforma de la Ciudad de México; la creación del Frente Amplio Progresista (FAP) y la Convención Nacional Democrática, así como la proclamación de la llamada “Presidencia legítima” de Andrés Manuel López Obrador, días previos a la accidentada asunción del cargo por parte del Presidente Felipe Calderón— la lógica partidista en México desde entonces y a lo largo de 2007 se concentró en las estrategias y contraestrategias en torno a la consolidación de la legitimidad del Gobierno Constitucional 2006-2012.

En ese contexto, en abril de 2007 el Congreso aprobó la Ley para la Reforma del Estado, que definió cinco temas objeto de la misma y dio vida, al mes siguiente, a la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos, órgano de carácter bicameral integrado con amplia y representativa pluralidad política y partidista, y asesoría académica especializada.

El primer tema que la Comisión abordó y que rindió los mejores frutos fue, precisamente, el de “Democracia y sistema electoral”, el cual, es importante recordarlo, estaba relacionado con el resto de la agenda: Federalismo; Régimen de Estado y de Gobierno; Poder Judicial, y Garantías Sociales.

Mediante las propuestas de los partidos, grupos de trabajo, cinco foros regionales y un seminario internacional, además de la recolección y reflexión sobre la experiencia acumulada, finalmente se formuló una iniciativa de reforma constitucional, seguida de las correspondientes modificaciones a la legislación secundaria, en particular al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como, entre otros ordenamientos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, leyes sustantivas y procesales en la materia.

La reforma constitucional electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 y en vigor a partir del día siguiente, modificó varios artículos de la Carta Magna (6º, 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134), y puede examinarse a través de los temas siguientes:

Fortalecimiento del sistema de partidos

La doctrina especializada internacional predominante en materia electoral mantiene la tesis de que el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos es un factor clave para la democratización del sistema político, pues la democracia debe tener lugar también en las organizaciones partidarias como condición para elevar la cultura política y la calidad de la ciudadanía. Según apunta Dieter Nohlen, el funcionamiento de la estructura de gobierno y del propio sistema electoral depende en alto grado de la naturaleza y funcionamiento de los partidos políticos en contextos históricos específicos.

Así, en la reciente reforma mexicana es posible advertir un conjunto de medidas tendientes a fortalecer al sistema de partidos y su vida interna.

Para ello, en el artículo 41 de la Constitución se introdujeron los siguientes cambios:

- Se estableció una base constitucional expresa con remisión a la ley para establecer normas y requisitos de registro legal y formas específicas de intervención de los partidos en el proceso electoral. Esto motivó, en efecto, diversos desarrollos en el nivel legal secundario, en particular el reforzamiento del monopolio partidista en la postulación de candidatos a cargos de elección popular; reglas más precisas sobre creación, funcionamiento y extinción de dichas organizaciones políticas, así como la flexibilización de las coaliciones.
- Se prohibió a organismos gremiales intervenir en la creación de partidos, lo mismo que se proscribió cualquier forma de afiliación corporativa para tal efecto.
- Se introdujo una regulación legal específica para la intervención de las autoridades electorales en la vida interna y la autonomía organizativa de los partidos políticos, consistente en ensanchar el ámbito de competencia de los órganos de justicia partidaria, y reservar a un verdadero recurso extraordinario la judicialización externa de sus conflictos.

Costo de las elecciones, financiamiento y fiscalización de los partidos

Si bien la política no debe tener precio, es evidente que genera costos, los cuales deben depender de la definición del sistema democrático, y no éste de aquéllos. Aunque en prácticamente todos los países democráticos el costo de los comicios es una variable a considerar, en el caso mexicano había llegado a proporciones excesivas, por lo que uno de los más amplios consensos consistió en reducirlos racionalizando y reforzando, entre otros aspectos, los mecanismos de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos.

Más aún, ante el fenómeno de la economía informal y la economía del crimen, que presiona la vida política democrática —fenómeno que se registra en prácticamente todos los sistemas políticos de la región— la respuesta institucional en el caso mexicano ha consistido en afinar los instrumentos de financiamiento y el control de los gastos.

En el propio artículo 41 de la Constitución se establecieron las siguientes medidas:

- El financiamiento público ordinario (FPO) se calcula a partir de una nueva fórmula al sustituir los factores tradicionales (número de legisladores, número de partidos políticos representados en el Congreso y duración de las campañas) con la del 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón, medida que simplifica el cálculo, reduce dramáticamente el financiamiento y lo proyecta a la baja en el futuro.
- El FPO, así obtenido, se distribuye el 30% en forma igualitaria a todos los partidos y 70% en forma proporcional al caudal de votos alcanzados en la última elección de diputados federales, en consonancia con la fórmula de asignación de curules.
- El financiamiento público tendiente a la obtención del voto equivale ahora al 50% del FPO, en año de elecciones generales, y al 30% del FPO en elecciones intermedias.
- El financiamiento público para actividades específicas: educación, capacitación, investigación so-

cioeconómica y política, y para tareas editoriales, se fija en 3% del FPO con la distribución mixta 30% igualitaria y 70% proporcional.

- Los gastos en procesos internos y precampañas se sujetan a límites fijados en la ley y con un monto máximo anual de aportaciones de simpatizantes no mayor al 10% respecto al tope de gastos de la última campaña presidencial.
- Existen procedimientos regulados en la ley para la liquidación de obligaciones de los partidos políticos que pierdan registro y supuestos legales en que bienes y remanentes sean adjudicados a la Federación.
- Para la fiscalización de los recursos de los partidos, se crea un órgano técnico del Consejo General, la Unidad de Fiscalización, cuyo titular es nombrado por dos tercios de los nueve consejeros electorales, dotado de autonomía de gestión y no limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Relación entre partidos y medios

Nuevo modelo de comunicación política con matices a la libertad de expresión

En las democracias contemporáneas, el papel de los medios de comunicación, en particular los medios electrónicos, transitó de meras correas de transmisión de información, o bien, de espacios para la discusión y difusión del debate político, al de poderosos actores políticos, con frecuencia llamados “indirectos”, que influyen de manera decisiva en la cultura política y la conducta del votante.

Si, en perspectiva histórica comparada, en el mundo occidental del siglo XX, los medios pasaron de ser un objeto de regulación por parte del Estado —aliado con los partidos políticos— a aliados del Estado para controlar a los partidos, en la segunda parte del siglo pasado presionaron junto con los partidos al Estado, mientras que en los inicios del siglo XXI se tornan sujetos de rerregulación a efecto de equilibrar las relaciones políticas, en este caso, la libertad y equidad en las contiendas electorales.

En este sensible tema, que ha gravitado de modo relevante en el espacio y la discusión públicos internacionales, la experiencia mexicana reciente ha sido determinante para motivar la reforma y es ya materia de estudio en otras latitudes.

De allí que las modificaciones han dado lugar a lo que se aprecia como un nuevo modelo de comunicación político electoral, pero también a una intensa polémica mediática y judicial en torno a los alcances y límites a la libertad de expresión, polémica en vías de resolución en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma sentó las siguientes bases, ubicadas en el mismo artículo 41 constitucional, y una adición al artículo 6º:

- Prohibición expresa a los partidos políticos para adquirir tiempo-aire en radio y televisión.
- Acceso permanente de los partidos a la radio y televisión vía tiempos oficiales (los cuales, según se sabe, están a disposición del Gobierno Federal en razón de un impuesto especial que se reputa así pagado en especie por los concesionarios), en términos de la ley y a través del IFE.
- Regulación precisa de tiempos a disposición del IFE para satisfacer sus propios fines institucionales y los de los partidos.
- Garantía de que los tiempos oficiales destinados a procesos electorales excluyen nuevos impuestos (es decir, se considera que ese impuesto en especie excluye cualquier otro para esos fines).
- Fórmula mixta 30% igualitaria y 70% proporcional, sobre esos tiempos oficiales, de asignación a partidos para precampañas y campañas.
- Aplicación de esa fórmula mixta para tales efectos en elecciones locales.
- Prohibición de expresiones denigrantes o calumniosas en las campañas y suspensión de propaganda gubernamental a lo largo del proceso electoral y aun desde las precampañas. Punto, este último, que ha generado ya, bajo el rubro de “propaganda negra”, centenas de quejas ante la autoridad administrativa electoral y un buen número ante el Tribunal Electoral Federal, y que constituye una preocupación institucional por sus posibles efectos indeeados y potencialmente perversos para la gestión electoral y la salud de la democracia mexicana.

- Prohibición a terceros para contratar o difundir mensajes para influir en las elecciones, medida que ha sido impugnada judicialmente por un influyente grupo de intelectuales y sectores empresariales bajo el argumento de la limitación a la libertad de expresión, y que genera una fuerte presión mediática y política para desvirtuarla.
- Régimen de sanciones para garantizar el cumplimiento de tales bases, lo cual se instala en una tendencia internacional que, sin embargo, no ha podido cobrar la efectividad debida.

Sumado a lo anterior, debe asumirse que el nuevo derecho de réplica, que fue incrustado en el artículo 6º constitucional, también debería operar como herramienta de los partidos políticos y candidatos, y en general de los sujetos directos e indirectos del proceso electoral. Conforme a un artículo transitorio del nuevo COFIPE, este derecho debió ser reglamentado a más tardar en abril de 2008, lo que no ocurrió, entre otras razones —reconocidas por los propios actores legislativos— debido a la falta de acuerdo respecto al órgano a cargo de su implementación.

Precampañas, duración de campañas y calendarios electorales

Ubicados en la literatura profesional como tres factores cruciales del diseño institucional democrático electoral, las precampañas, la duración de las campañas y los calendarios electorales cobran impacto en el costo de los comicios y las oportunidades políticas, pero también, y de forma señalada, en las condiciones de equidad en la contienda.

Precampañas no reguladas reducen la seguridad jurídica y la igualdad entre los competidores puesto que los más fuertes pueden colocarse, hacia adentro y afuera de los partidos, en mejor posición para ganar. Si a ello se agregan campañas cortas, la ventaja de inicio puede resultar insuperable, a lo que puede colaborar un calendario diferenciado o unificado, lo que puede, a su vez, depender de otros factores institucionales y contextuales.

Este tópico, que en general se encuentra regulado en la región latinoamericana, especialmente por la concurrencia de los comicios en países que en su mayoría encuadran en la forma de Estado central,

también formó parte de la agenda reformista mexicana propuesta por diversos actores y sectores, especialmente a la luz de las experiencias de los últimos tres procesos electorales federales. Para ello se ajustaron diversas reglas del citado artículo 41:

- Fijación de plazos en la ley para procesos internos partidistas y de reglas para selección y postulación de candidatos, precampañas y campañas, lo que, en alguna medida, legalizó la jurisprudencia electoral generada en años previos por el TEPJF y, claramente, busca reducir la inequidad en la contienda propiciada desde la precampaña y los actos anticipados de campaña.
- Duración de 90 días de campañas para Presidente, Senadores y Diputados en el caso de elecciones generales, y de 60 días en elecciones legislativas intermedias, en el entendido de que las precampañas durarán no más de dos tercios de esos períodos, lo que reduce costos pero también reduce una hipotética desigualdad más probable conforme pasa más tiempo.
- Homologación de calendarios electorales de elecciones locales con elecciones federales.

Autocontroles y heterocontroles institucionales a los organismos electorales y actores indirectos del proceso electoral

El análisis comparativo electoral internacional ha registrado, desde hace varios lustros, la existencia de un modelo propiamente latinoamericano de administración de las elecciones y resolución de conflictos. Dicho modelo consiste en la creación de organismos electorales especializados y permanentes, por lo general autónomos —aunque en algunos casos insertos en el Poder Judicial, que cumplen ya sea la doble función de organizar los comicios y solucionar sus controversias, o bien, de realizar por separado una y otra actividades.

Como es bien sabido en el ambiente internacional, el caso mexicano resulta paradigmático, no sólo por las características de autonomía, independencia y profesionalización que han alcanzado los organismos electorales, sino por la forma secuenciada en el tiempo en que ese proceso tuvo lugar, pues en menos de veinte años tanto el IFE como el TEPJF pasaron de depender del sistema de gobierno y del sistema de partidos a conformar un auténtico sistema electoral con garantías plenas para el desempeño de sus delicadas funciones (por ejemplo, la heterocalificación de las elecciones legislativas y presidencial).

No obstante ello, también la tendencia latinoamericana a la creación de órganos constitucionales autónomos, su conformación y desempeño eficaz, se ha encontrado con complejidades institucionales en las necesarias relaciones y equilibrios con otros órganos de la misma o similar naturaleza,

los poderes públicos y los partidos políticos. De allí que, en cada sistema político y contexto histórico específico, se ensayan modalidades normativas para regular tales equilibrios que, por lo demás, resultan muy dinámicos.

Además, la doctrina constitucional contemporánea insiste en la exigencia de que el Estado constitucional democrático de Derecho debe extender sus formas de tutela a los poderes fácticos que forman parte de la división sustancial de poderes realmente existente en la sociedad, de tal manera que sus propias formas de autocontrol —por ejemplo, los códigos de ética de los medios de comunicación— sean complementados mediante mecanismos de heterocontrol por parte de los administradores oficiales de las respectivas arenas institucionales en que tiene lugar su acción relevante, en este caso, las autoridades que administran el proceso electoral.

Consecuentemente, en el caso mexicano se han introducido en el artículo 41 constitucional nuevas medidas de autocontrol y heterocontrol tanto de las propias autoridades electorales como de los actores del proceso electoral. Formalmente, se pretende incrementar la integridad del desempeño institucional del IFE y sus servidores públicos, en general, en términos de la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos, el ejercicio de facultades y atribuciones, y el cumplimiento de los deberes normativos de un órgano constitucional autónomo enmarcado en el sistema jurídico y político mexicano. Así, se ha establecido lo siguiente:

- Creación de una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión para supervisar ingresos y egresos del IFE, cuyo titular, nombrado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de las instituciones de educación superior, dura seis años en el cargo con posibilidad de una reelección, en el entendido de que la remoción de su titular puede ser solicitada por el Consejo General del IFE a la Cámara de Diputados, a la vez que el Contralor, quien está adscrito a la Presidencia del Consejo General, puede documentar y poner a disposición de la propia Cámara los elementos para una posible remoción de los consejeros electorales.
- Régimen de responsabilidades públicas, conforme a la Constitución y las leyes, a funcionarios, empleados y quien desempeñe cargo, empleo o comisión en organismos autónomos (como el IFE, lo que también abona al principio de equidad en la contienda pues controla las conductas de aquéllos).

Asimismo, en el ámbito del heterocontrol para los actores del proceso electoral:

- Régimen de procedimientos, conductas y sanciones a sujetos directos e indirectos del proceso electoral, que se detallan en el nuevo Libro Séptimo del COFIPE y que conllevan la delicada misión de implementar, precisamente, el principio de equidad en la contienda.

Métodos de selección de Consejeros y Magistrados electorales

La doctrina internacional electoral continúa insistiendo en la pertinencia de que los organismos electorales, instrumentos fundamentales de la institucionalidad democrática, mantengan estabilidad y consistencia a través, entre otras medidas, de la rotación pre establecida y escalonada de sus cuadros dirigentes. Las ventajas de este modelo son de sobra conocidas.

En el caso mexicano, al día siguiente de la Reforma constitucional de 1996 ya se hacía la observación de que esa habría sido una medida prudente para evitar crisis institucionales como la que, por ejemplo, experimentó el IFE diez años después.

En consecuencia, en ese rubro, se modificaron por fin, en los artículos 41 y 99, respectivamente, las reglas para la integración y renovación escalonada del Consejo General del IFE, lo mismo que para el caso de la Sala Superior del TEPJF. Esto implica:

- En el IFE, nueve consejeros electorales, propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por dos tercios de la Cámara de Diputados (como ocurre desde 1996), mediante consulta amplia a la sociedad (y ya no puertas adentro de la Cámara), con duración de nueve años en el cargo (no siete, como ocurría desde 1996), salvo el Presidente del Consejo General que se limita a seis años pero con una posible reelección (otra innovación, que ha suscitado algunas críticas), y renovación escalonada (clave para preservar experiencia y estabilidad institucional), además de la regla de que, de darse la hipótesis, los consejeros sustitutos cubrirían el lapso faltante en curso y no un nuevo plazo de seis o de nueve años, pues esto rompería la secuencia del escalonamiento.
- Remisión expresa a la ley sobre los requisitos para ser Consejero, Contralor General y Secretario Ejecutivo del IFE con impedimento de dos años posteriores a la conclusión del cargo para ocupar cargos públicos en poderes en cuya elección hubieran participado, lo que supone otro elemento reforzador de la equidad.

- Fijación expresa de dos tercios del Consejo General del IFE para el nombramiento de su Secretario Ejecutivo.
- Renovación escalonada de magistrados del TEPJF y quienes durarán en el cargo —todos, los de la Sala Superior y Salas Regionales— nueve años, pues duraban diez años, y ocho años, unos y otros, con la regla de que, de darse el caso, un magistrado sustituto completa el periodo de aquel que deje el cargo vacante.

Conforme a los artículos transitorios del decreto reformista, a más tardar el jueves 13 de diciembre de 2007 tendría que haberse consumado la elección de un nuevo Consejero Presidente (lo que ocurrió meses después), quien durará en su encargo seis años con posibilidad de una reelección; a dos nuevos consejeros electorales (lo que también acaeció) cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016; a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 (lo que, igualmente, ya tuvo lugar) y a otros tres que terminarán su encargo el 30 de octubre de 2010, de modo que la elección presidencial de 2012 será organizada por un Consejo General enteramente renovado de forma escalonada. En el caso del TEPJF, el articulado transitorio reservó el ajuste a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que se prevé que el proceso de escalonamiento iniciará en el año 2016.

Fortalecimiento institucional de los organismos electorales

En el mismo sentido, la experiencia comparativa revela que, cuando el modelo de gestión de las elecciones involucra a dos o más organismos electorales, la delimitación precisa de competencias entre unos y otros resulta esencial a efecto de evitar confusiones, tensiones y contradicciones institucionales que suelen derivar en conflictos.

Ciertamente, en el caso de estados federales, la división horizontal de poderes y atribución de facultades a diversos órganos se complementa con una adecuada distribución vertical de funciones entre organismos en las esferas federal y local, y es frecuente que la especificidad de las historias nacionales pese

más que las recomendaciones teóricas derivadas del análisis comparativo.

En México, la experiencia de los últimos diez años ha mostrado la necesidad de introducir diversos ajustes y reacomodamientos en las competencias y facultades de los organismos encargados de la organización de las elecciones, la solución de sus conflictos y, en particular, de las atribuciones referidas a la nulidad de elecciones y la calificación de la elección presidencial.

En ese tenor, otro rubro que es pertinente destacar corresponde a una serie de atribuciones relativas a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, que han sido afectadas por el paquete de reformas, en los artículos 85, 92 y 99 de la Constitución, las cuales procesan experiencias y rediseños tendientes a fortalecer, clarificar y delimitar competencias del IFE, el TEPJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

- El IFE puede convenir la organización de elecciones locales con las instancias estatales respectivas que así lo soliciten. Esta medida reforzaría, en su caso y no sin muchas reticencias dado el argumento de la soberanía interna de las entidades federativas, la apuesta por la observancia de la equidad en las contiendas locales.
- Se precisa en el artículo 85 la regla del Presidente Interino, que nombra el Congreso, en el caso de que la elección presidencial no estuviera validada al 1º de diciembre, fecha de toma de posesión del candidato presuntamente ganador, con lo que queda claro que la elección presidencial puede ser invalidada.
- Eliminación, en el artículo 97, de la atribución de la SCJN para investigar violaciones masivas y graves del voto público que motivaran la anulación de toda una elección, lo que se estima inútil a la luz de la experiencia histórica y el ajuste a las atribuciones del TEPJF, que ahora podrá anular, sin duda alguna y ejerciendo sus facultades a plenitud, la elección presidencial.
- En el artículo 99 se establece el carácter permanente de las funciones del TEPJF, lo que fortalece en particular a sus Salas Regionales, las cuales han recibido, por ejemplo, nuevas competencias para controlar la constitucionalidad respecto a elecciones de Ayuntamientos y Congresos locales.
- Se precisa que la nulidad de elecciones sólo procede conforme a causas expresamente legisladas, definición que, en principio y, quizás, salvo modalidades alternas de control constitucional —por ejemplo: aplicación directa de la Constitución e interpretación conforme a ella— cancela la facultad jurisdiccional de crear causales de nulidad vía sentencias interpretativas, como la llamada “causal de nulidad abstracta” a la que dio vida el TEPJF cuando confrontó violaciones fácticas contra principios constitucionales, en el polémico “Caso Tabasco”, el año 2000.
- Se limita la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos al declararse que la tutela jurisdiccional de los derechos políticos de los militantes sólo procede previo el agotamiento de las instancias de justicia intrapartidaria debidamente regulada en sus tiempos y formas. Así, se cancela, en principio, el recurso al denominado *per saltum*, a través del cual los militantes, apoyados en una jurisprudencia de la propia Sala Superior del TEPJF, acudían con intensa frecuencia a esta jurisdicción obviando aquellas instancias.
- Se establece un medio impugnativo para controlar la legalidad y constitucionalidad respecto a las sanciones impuestas por el IFE a los partidos, agrupaciones políticas nacionales, o bien, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras. Esta medida es congruente con la regulación legal del llamado “procedimiento administrativo sancionador” que, ante la falta de disposiciones legislativas, también había sido creado por el TEPJF por vía de la jurisprudencia, y que, desde luego, fortalece la garantía de la equidad en la contienda al judicializar casos difíciles en materia de presuntas violaciones a la prohibición de compra de tiempo en radio y televisión, así como la llamada “propaganda negra”.
- Se coloca expresamente la figura jurídica de las “medidas de apremio” como instrumento para que las autoridades electorales, en particular el TEPJF, puedan hacer cumplir coercitivamente sus resoluciones. Esto significa un reconocimiento legal de la creación jurisprudencial que el TEPJF avanzó en el llamado “caso Cervera Pacheco” o “caso Yucatán”, cuando se negaba a dar cumpli-

miento a una polémica sentencia de dicho órgano jurisdiccional, y que ahora permitirá, por cierto, implementar coactivamente las reglas instrumentales del principio de equidad.

- Facultad expresa al TEPJF para ejercer en sus sentencias la no aplicación de leyes o normas generales en materia electoral contraventoras de la Constitución, pero sólo con efecto al caso concreto y con vista ulterior a la SCJN, con lo que se corrigió una sensible laguna que la propia SCJN propició en 2002 al negar dicha facultad al TEPJF con motivo de la resolución de una contradicción de tesis resuelta ese año.
- Facultad al TEPJF, con reglas y procedimientos específicos en la ley, para ejercer la atracción de oficio, o bien, a petición de parte o de sus salas regionales, de juicios que éstas conozcan, medida que prefigura un esquema relativamente flexible de competencias entre Salas Regionales y Sala Superior a la luz de las nuevas atribuciones previstas en la ley a las primeras, a la vez que una salvaguarda adicional para el caso de vulneraciones, por ejemplo, al nuevo principio de equidad electoral.

Prohibición de propaganda oficial e inequidad en el uso de recursos públicos

Si la evolución del Derecho Electoral ha de avanzar un paso decisivo para lograr elecciones libres y justas, entonces la legalidad basada en el estricto cumplimiento de las reglas debe hacerse efectiva. Este postulado es particularmente imperativo en el terreno de la equidad.

En efecto, si bien la “tercera ola” democratizadora que ha bañado las arenas políticas de los países de América Latina durante los últimos treinta años ha propiciado “oasis” de libertad política y ejercicio de derechos que antes se hallaban negados, también ha adolecido de inconsistencias notorias.

Así, en la mayoría de los países el uso de recursos públicos para influir en la conducta del electorado encuentra en cada elección estrategias más sofisticadas y la impunidad sigue presente no obstante las previsiones jurídicas e institucionales que suelen adoptarse. Dichas prácticas lesionan, con frecuencia de manera grave, la

equidad en la contienda, por lo que representan el “talón de Aquiles” de las democracias contemporáneas.

México, a la luz de sus difíciles experiencias recientes, ha asumido el reto de abordar esta problemática de manera frontal. Las soluciones normativas e institucionales establecidas en la Constitución y las leyes habrán de asentarse de manera gradual en la práctica cotidiana hasta volverse parte de la cultura jurídica de los actores políticos.

En efecto, en lo que se estima una de las medidas reformistas más drásticas y relevantes, junto al tema de la limitación a la libertad de contratación de tiempo en radio y televisión, se ubica la modificación al artículo 134, lo que incluye:

- Prohibición de promoción personal de funcionarios —en sentido amplio, es decir, en cualquier tiempo y por cualquier forma y medio, como ya lo viene sosteniendo el TEPJF— y no aplicación de recursos públicos en violación del principio de equidad en la contienda. Esta medida pone un cerrojo a una práctica generalizada y flagrante que sesgaba las condiciones de equidad de los comicios, a la vez que abre una amplia e inquietante ventana de posibilidades con posibles efectos indeseados de más burocratización, judicialización y mediatisación que puede ser adversa a la política electoral, a lo cual las autoridades electorales deben estar atentas.

Federalismo electoral

Ubicado en el contexto de un Estado federal, el sistema político y electoral mexicano tiene, en cada reforma, que considerar los efectos que esta deberá impulsar en las entidades federativas, de modo que las elecciones locales respondan a principios y reglas coherentes con el entramado normativo constitucional federal y, en su caso, la coordinación interinstitucional torne más eficientes los procesos electorales.

En lo que se puede denominar “federalismo electoral”, a través de los artículos 116 y 122, se extienden a los estados de la República y al Distrito Federal los nuevos principios y reglas acordados para el ámbito federal:

- Las autoridades electorales locales pueden convenir con el IFE que este se haga cargo de organizar procesos electorales locales, con lo que se introduce una polémica medida, que motivó la no aprobación de la Reforma constitucional electoral por parte de la Legislatura del estado de Coahuila, así como un pronunciamiento público institucional de la asociación de institutos electorales estatales, no menos que la objeción de una parte de la doctrina académica.
- Los partidos políticos sólo pueden ser constituidos por ciudadanos y no por organizaciones gremiales y tampoco por organizaciones con objeto social diferente del electoral, se prohíbe la afiliación corporativa.
- Fijación de términos legales para que las autoridades electorales locales intervengan en los procesos internos de los partidos políticos.
- Acogimiento de las nuevas reglas para el financiamiento público y la liquidación de los bienes y recursos de los partidos.
- Límites a los gastos de los partidos en precampañas y campañas e introducción de un techo de 10%, respecto a los gastos de la última campaña correspondiente de Gobernador, a las aportaciones de simpatizantes.
- Acogimiento de las nuevas reglas en materia de acceso a medios de comunicación electrónica.
- Acogimiento y regulación legal de las nuevas reglas y tiempos de precampañas y campañas.
- Facultad a la autoridad administrativa electoral local para coordinar con el IFE la fiscalización de los recursos de los partidos.
- Establecimiento y remisión legal de reglas para recuentos totales o parciales de votos.
- Causales de nulidad limitadas a su expresión legal.
- Recalendarización de elecciones locales para, en un plazo máximo de un año, ubicarlas como concurrentes con las elecciones federales, en particular, en los casos en que las elecciones locales tengan lugar en año distinto de las elecciones federales pero preservando el calendario actual cuando no sea así, aun cuando la fecha de estos comicios locales sea diferente de la federal.
- Acogimiento de todas las reglas anteriores en el caso especial del Distrito Federal que sustituye las nomenclaturas correspondientes (Jefe de Gobierno por Gobernador, Asamblea Legislativa por Congreso Local, etcétera), y abre la puerta a la formación de partidos políticos locales en aquella demarcación territorial, con lo que se da un paso adelante en su semejanza y posible reconocimiento futuro como estado de la República.

II. Consecuencias y retos de implementación

La reforma electoral de 2007 incluye un conjunto importante de modificaciones al marco institucional que proceden de tiempos y circunstancias mediatas e inmediatas, es decir, de antes del año 2000 y posteriores a 2000, que en buena medida buscan equilibrar el principio de libertad con el principio de equidad en la contienda, pues este representa una asignatura pendiente conforme al registro histórico nacional, y también a trasluz de algunas experiencias y tendencias comparadas de la región latinoamericana.

Una primera consecuencia, relacionada con los actores centrales del juego político en México, tiene que ver con la satisfacción, en un amplio porcentaje, de la agenda reclamada y propuesta por la izquierda. En efecto, reducción del costo de las elecciones; ajuste a las condiciones de la contienda (financiamiento y fiscalización, acceso a medios y prerrogativas); relevo de consejeros del IFE; cambio de modelo de comunicación político electoral; regulación y sanción a sujetos indirectos del proceso electoral (terceras personas físicas o morales, empresariado y medios de comunicación); revisión de las reglas del escrutinio y cómputo para incluir con claridad recuentos de votos totales y parciales, entre otros temas, aparecen ahora como parte sustancial del arreglo institucional electoral. Los partidos agrupados en el FAP debieron sentirse satisfechos, pues tales cambios reflejan en alguna medida el déficit de legitimidad observado a partir de la elección presidencial de 2006. No obstante ello, es de hacer notar que al menos la fracción “lopezobradorista” de diputados votó en contra de la reforma al COFIPe y puso en duda la integridad del nuevo Consejero Presidente del IFE, junto con el procedimiento de su nombramiento. Más aún, no debe desconsiderarse que un sector relevante de intelectuales mexicanos no está de acuerdo con la esencia de la reforma electoral y el relevamiento de consejeros del IFE.

En segundo lugar, el eje del Presidente y el Partido Acción Nacional logró, sin confesar expresamente tales debilidades institucionales y políticas, y menos hacerlas ver como un reconocimiento a las impugnaciones del llamado “Presidente legítimo”, ajustar el marco jurídico, y aun conceder el cambio escalonado de consejeros (y de magistrados). Asimismo, es pertinente hacer notar que, en el largo plazo, quizás después de las elecciones legislativas intermedias 2009, podrá valorarse el efecto que las reformas del 2007 tendrán sobre la capacidad del sistema de gobierno para construir e implementar acuerdos respecto a políticas públicas decisivas para el país, tales como las llamadas “reformas estructurales” a la economía y en otras arenas políticas.

En tercer lugar, el PRI impulsó una negociación relevante desde el Congreso, en particular desde el Senado, a través de la Ley y la Comisión para la Reforma del Estado se ubicó como una bisagra virtuosa en

dicho proceso, a la vez que repuso o compensó visiones institucionales, políticas y técnicas que venía planteando de tiempo atrás sobre la estructura, facultades y resoluciones tanto del IFE como del TEPJF, algunas de las cuales, debido al activismo de algunos consejeros y magistrados, en varios pasajes le perjudicó de manera importante (por ejemplo, el “caso Pemex” y la nulidad de elecciones locales).

En cuarto lugar, no debe perderse de vista que la reforma ha tenido una implicación de primer orden en la relación política entre partidos, medios y autoridades electorales, pues los primeros reasumen, junto con las últimas, a costa de los segundos, así como de otros grupos de interés, poderosos instrumentos de control sobre los procesos político electorales. En este sensible tema se registra un cambio profundo en la orientación del gobierno respecto a los medios y ahora del gobierno respecto a los partidos y las autoridades electorales, es decir, un giro hacia una política electoral más institucional y menos mediática, en la que se juega el valor de la autenticidad de las elecciones federales (y locales) mexicanas, en cuya base se encuentra el principio de equidad, que viene a sumarse a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad que presiden la función estatal de organización de las elecciones.

Un quinto aspecto tiene que ver con los intereses de los partidos medianos y pequeños, los cuales pierden terreno ante los partidos grandes en virtud de las nuevas reglas de organización y funcionamiento de las coaliciones, toda vez que éstas ya no subsidiarán los déficit de los pesos político electorales reales de aquellos, sino que tenderán a reflejarlos cada vez más proporcional y auténticamente, máxime si se considera que la SCJN ha declarado inconstitucional la llamada “cláusula de la vida eterna” (que implicaba la transferencia artificial de votos a partidos pequeños coaligados para efecto de que alcanzaran el 2% de umbral mínimo para mantener su registro, y violentar, en parte, la equidad en la contienda).

Sexto, se llama saludablemente a la legalidad a los partidos por la vía de la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas, lo mismo que a las Agrupaciones Políticas Nacionales, las cuales tendrán que cumplir de manera efectiva con su objeto e incidir más en la vida pública electoral, a la vez que informar de sus actividades cabalmente. Otro tanto ocurrirá con los observadores electorales en tanto habrán de informar de manera expedita de sus actividades al Consejo General, pero sin que puedan acceder a todo tipo de información electoral.

Séptimo, las autoridades electorales encuentran ahora un conjunto de atribuciones que las tornan más consistentes frente a diversos sujetos directos e indirectos de la trama electoral, al mismo tiempo que operarán con más equilibrios jurídicos y políticos entre sí, ante los partidos y frente al Congreso. Es decir, el IFE controlará más el proceso mediático ante el poder de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión (para lo cual el tema de la supervisión y el monitoreo cobran relevancia), pero, al mismo tiempo, será auto y heterocontrolado por mecanismos internos de origen externo, tales como la Contraloría General y el régimen de respon-

sabilidades de servidores públicos. Tendrá más capacidad de conducción y sanción pero a la vez se ajustan controles jurisdiccionales por el lado del TEPJF para evitar excesos o equivocaciones. El TEPJF, por su parte, se fortalecerá con el relevo escalonado de magistrados y la redistribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales, así como con la facultad de desaplicación de normas inconstitucionales en casos concretos sometidos a su conocimiento, y, sin embargo, pierde la innovadora pero controvertida atribución de anular elecciones mediante causales creadas vía sentencias interpretativas y su propia jurisprudencia —si bien podría apelar a medios sofisticados de control de la constitucionalidad, si optara por persistir en aquel empeño en casos en verdad difíciles que podrían colocarlo ante la disyuntiva de la legalidad y la denegación de justicia constitucional—. Al contrario, queda claro que el TEPJF puede, en caso de omisiones sin causa justificada de los consejos distritales del IFE, ordenar recuentos parciales o totales de votos, así como anular la elección presidencial sin la sombra de duda que proyectaba sobre esa opción institucional la ahora eliminada facultad de investigación de la SCJN, motivada por probables violaciones masivas al voto público.

Octavo, hacen su aparición en el escenario las instituciones de educación superior, las cuales podrán proponer a la Cámara de Diputados prospectos a titular de la nueva Contraloría General del IFE, y matiza con un rasgo de ciudadanización, a favor indirectamente de la equidad, la integración de esta nueva figura.

Un noveno punto ubica a los ciudadanos en una mejor perspectiva en cuanto a la garantía de que los administradores electorales, en particular quienes organizan la elección, serán seleccionados con un método abierto y participativo, bajo el principio de máximo consenso, que debe generar mayor legitimidad de origen al órgano electoral, no obstante las vicisitudes que un procedimiento transparente puede acarrear, de manera paradójica, ante un conjunto de intereses internos y externos actuantes en relación con semejante método de selección, y, sobre todo, en el tiempo del nombramiento del Consejero Presidente (sobre lo cual ya se registró un inquietante ejemplo en el primer intento, en el mes de diciembre de 2007). Asimismo, los ciudadanos vuelven a contar con el derecho de or-

ganizarse para solicitar el registro de partidos políticos sin pasar por la condición de constituirse como Agrupación Política Nacional, siempre que esa iniciativa no esté colonizada por grupos corporativos o ajenos a la materia electoral. Ahora bien, en el entero de las políticas públicas, la política electoral tiende a ser menos costosa para el ciudadano contribuyente, sobre todo a la luz de los nuevos retos que enfrenta el Estado mexicano, tales como el desafío de la inseguridad y, desde luego, la desigualdad y la pobreza.

Un décimo aspecto se puede mirar desde la lógica propiamente jurídica, puesto que si, por una parte, la vanguardia “garantista” avanza con diversas medidas incluidas en la reforma, por ejemplo, el nuevo método de selección de consejeros, al mismo tiempo pierde terreno ante la desaparición de la “causal abstracta” de nulidad de elecciones que había construido y defendido un sector de la judicatura y la academia. En esta perspectiva, la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales de los integrantes de los partidos cede ante la nueva regulación que limita la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos y aumenta el radio de acción de las dirigencias hacia adentro de tales organizaciones, aunque aclara y refuerza las garantías de la justicia electoral intrapartidista. Más lejos queda aún la propuesta, procedente de grupos minoritarios de la doctrina jurídica, de “ciudadanizar” o “democratizar” los medios de tutela jurisdiccional de las elecciones (por ejemplo, que los ciudadanos puedan estar legitimados —en términos jurídico procesales— para demandar la nulidad de votos o de elecciones).

Si, entre otros, por ahora, los anteriores aspectos pueden apreciarse como positivos, no deben en modo alguno soslayarse algunas implicaciones y efectos opinables y polémicos, que pasan por una instrumentación inteligente y sensible.

Una de ellas, una de las más importantes, es la supuesta restricción a la libertad de expresión que implica el hecho de que personas físicas y morales no pueden contratar tiempo en radio y televisión para influir sobre comportamientos electorales, lo cual, según se advirtió líneas arriba, está en espera del criterio correspondiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación merced a los amparos que diversos particulares han promovido, y que se vislumbra favorable

a la reforma, aunque quizás con algunos matices necesarios. Sobre este tema, habrá que ponderar además el efecto práctico del ejercicio del nuevo derecho constitucional de réplica, el cual, aunque no reglamentado todavía, bien podría formar parte de una saludable práctica mediática (que, por lo demás, se usa regularmente en medios impresos).

Otra es la inconformidad, por fortuna ya zanjada judicialmente, del nuevo arreglo relativo a las coaliciones, dado que los partidos medianos y pequeños lo aprecian desfavorable a sus intereses en la medida en que consideran defraudado el interés público ciudadano en materia de condiciones ventajosas para competir, argumento sobre el cual tuvo mayor peso el diverso consistente en reivindicar el valor de la autenticidad de las elecciones, pues el voto ciudadano no sólo es libre, universal, personal y directo sino también intransferible —lo que de fondo también tutela el principio de equidad.

Una más es el propio reequilibrio entre partidos, medios y autoridades, puesto que la correlación política se invierte al asignar más peso a las dirigencias partidarias y sus élites legislativas, las cuales pueden desequilibrar en su favor la relación con autoridades y medios, es decir, el riesgo de la “partidocracia” en el control de la agenda, a lo que, por cierto, se dirige la mayor crítica por parte de los particulares que han impugnado judicialmente la reforma, quizás ante la clara conciencia de que la doctrina del “neoconstitucionalismo” postula, precisamente, el control judicial de la acción ilegal de los poderes fácticos.

Otra es el rediseño de las atribuciones y facultades del Consejero Presidente del IFE, pues la aparente “represarialización” del Consejo General (reforzada por su relación con el Contralor General, la Unidad de Fiscalización y el Secretario Ejecutivo) debilitaría las fuentes de energía y eficacia que la “colegiación” nutrió durante el periodo 1996-2003, lo cual sólo la práctica y la experiencia podrá revelar.

Otra es el modelo de “federalismo electoral” puesto que la técnica del diseño constitucional mantiene un estilo centralizador que puede fortalecer pero también fragilizar y hasta vulnerar los ámbitos de la autonomía local electoral. En definitiva, no se trata de la técnica conducente a avanzar por la ruta del llamado “federalismo cooperativo”, aunque hay rasgos muy alentadores,

como incluir en esa solución un espacio político más autónomo para el Distrito Federal.

Una más, en fin, es la nueva solución normativa genérica para la representación equitativa de los géneros, ya denunciada por los sectores interesados, y que seguramente será materia de sentencias interpretativas en la SCJN o la Sala Superior del TEPJF, entre otras razones porque, en rigor, ya no limita los géneros a los casos tradicionales de hombre o mujer.

Además de lo anterior, procede advertir que hay temas que quedaron fuera de este ejercicio reformista, algunos de ellos subsanables o previsibles en otros rubros de la Reforma del Estado, pero que, a la poste, no se concretaron.

Se trata, por lo menos, del inicio de la sustitución de la credencial para votar por la cédula de identidad ciudadana. Esto, sin embargo, ya está encontrando una solución aparente al acordarse que se incorporará la clave de la Cédula Única de Registro de Población —CURP— a las nuevas credenciales de elector, en tanto que la autoridad gubernamental hará su propio esfuerzo para universalizar una cédula de identidad en los próximos años, que quedó pendiente desde la Reforma de 1996 y que suponía, entonces, una condición para instrumentar el voto en el extranjero; este, por su parte, y como ha quedado prometido por la Reforma, debe ser objeto de un análisis pertinente para avanzar en la mejor garantía al ejercicio de ese derecho; asimismo, se extrañan los mecanismos de democracia semidirecta y no aparece aún la reelección consecutiva de legisladores, y mucho menos la doble vuelta, es decir, la fórmula electoral permanece intocada, hecho que se aprecia inverso a la tendencia predominante en América Latina. Adyacente a todo lo anterior, se advierte la ausencia de la reforma penal electoral federal que permita reforzar el régimen regulatorio y punitivo de nuevas y frecuentes conductas vejatorias de los principios de la democracia, aunque se entiende que hay varias propuestas e iniciativas en camino que podrían ser aprobadas aun dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral federal, sobre todo a la vista del complejo contexto mexicano signado por cierto grado de violencia e inseguridad y operación del crimen organizado.

En la arena adyacente, la del sistema de gobierno, la propuesta de inclusión de más fuertes matices

parlamentarios al sistema presidencial, es decir, la parlamentarización del sistema presidencial mexicano por la vía, por ejemplo, de la figura del Jefe de Gabinete y la ratificación de los secretarios por el Congreso, quedó fuera de la Reforma del Estado. Este tema, en criterio de algunos académicos no sólo mexicanos, es hoy en México tan importante como los inherentes al sistema electoral y el sistema de partidos, los cuales, según se ha visto, sí fueron reajustados a través de la Reforma reciente.

III. Hallazgos y reflexiones finales

La Reforma constitucional electoral mexicana 2007 no sólo busca reivindicar las debilidades mostradas por el sistema antes y durante los comicios de 2006 y satisfacer justas demandas de sus principales actores políticos sino que persigue fines ulteriores valiosos, de carácter estructural, para equilibrar el principio de libertad con el principio de equidad en la contienda electoral, en busca de maximizar el valor de autenticidad de las elecciones.

Este delicado balance, en el contexto mexicano contemporáneo, supone no sólo definiciones constitucionales sino retos de implementación normativa, administrativa y jurisdiccional que están en curso. De su pertinencia dependerá, en buena medida, la consistencia y éxito de la propia Reforma constitucional, la cual equivale a una refundación parcial del sistema electoral mexicano.

Es imperativo reconocer que la Reforma incorpora una amplia gama de modificaciones y ajustes jurídicos e institucionales en diversos temas que implican muchos efectos positivos y otros, mucho más polémicos, que seguirán dando lugar a debates y controversias, como los que ya tienen lugar.

Experiencias nacionales diversas muestran que un modelo que pretende equilibrar la libertad y la equidad electorales tiene que pasar por un indispensable periodo de adaptación y asentamiento. Pero también revela que en el proceso la implementación normativa, administrativa y judicial se va consolidando el propio modelo, con matices propios del contexto y aún la contingencia, que sin embargo producirá un patrón institucional que más tarde podría ser difícil o costoso revertir. De allí que cada acto y cada resolución deban ser cuidadosamente pensados.

La pertinencia de la reforma político electoral va de la mano con la relevancia que tiene para los mexicanos consumar la agenda de cambios de fondo que el país requiere para sustentar no sólo las vías de acceso al poder y su mejor distribución sino también su ejercicio democrático, con transparencia y rendición de cuentas, es decir, una ciudadanía activa con políticas de calidad, que generen condiciones para el desarrollo sustentable, el cual también es una garantía socioeconómica que refuerza la equidad en la contienda.

Como advierte Dieter Nohlen, no sólo se trata de fortalecer el criterio de la “legitimidad de entrada” del sistema político, es decir, el sistema electoral, sino el principio de “legitimidad de salida” o desempeño del sistema de gobierno, que haga rendir a la gobernabilidad democrática sus mejores frutos y propicie un mejor contexto socioeconómico para el propio sistema electoral. En ese juego, los partidos políticos tienen un papel decisivo que cumplir, no menos que los ciudadanos.

Al mismo tiempo, corresponde a las autoridades electorales conducir la consolidación de un sistema electoral renovado que, no obstante las presiones que ha sufrido, mantiene un amplio reconocimiento internacional debido a sus características institucionales y probada estabilidad.

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA EN UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL E HISTÓRICA

27

Introducción

El examen de la bibliografía sobre el tema electoral muestra un hecho de gran claridad. Mientras que las investigaciones y publicaciones sobre el sistema electoral, sobre la historia y evolución del sufragio universal son conocidas, por otro lado los estudios sobre la administración electoral son pocos y dispersos. Los estudios electorales son el tema privilegiado de trabajos universitarios por una simple razón: éstos se encuentran en el corazón mismo del sistema político de los países democráticos. Sin embargo, también se sabe que a lo largo de su historia las elecciones han tenido otros propósitos no menos importantes, por ejemplo, el de cambiar la lucha violenta por el poder por debates de programas e ideas, el de promover, ahí donde es posible, las opiniones menos extremistas a favor de aquellas que puedan conciliar los intereses más amplios. Pero debemos insistir sobre el hecho que los estudios electorales serios sólo pueden tener un lugar en un régimen político de tipo democrático —aunque democracia no siempre significa tener elecciones. El análisis de las elecciones en un sistema totalitario o incluso en un sistema autoritario jamás ha sido considerado como parte de una práctica científica.

Como punto nodal de la vida política, las elecciones tenían como función principal la selección de los dirigentes y la sanción de sus acciones. Siendo así y a fin de cumplir con esas funciones, éstas deben de ser periódicas, justas y libres, y sobre todo ser aceptadas como tales. Las condiciones de esa aceptación también son conocidas: basta con que todas las personas autorizadas a votar por la ley puedan hacerlo en secreto, después de haber tenido la oportunidad de conocer las diferentes propuestas políticas, claro está en condiciones de libertad mínima, derecho a la información, reunión o debate contradictorio. Estas exigencias del voto individual llegan a complementar los imperativos a nivel social sobre la definición de un sistema justo, o sea donde cada voto tenga el mismo valor, donde las condiciones de la competición electoral sean las más equitativas posibles y donde los resultados realmente reflejen con rigor la voluntad del electorado.

Nguyen Huu Dong

Doctor en Sociología Económica
por L'Ecole des Hautes Etudes
en Sciences Sociales, París.
Coordinador Internacional del
Proyecto de Asistencia a la
Observación Electoral. PNUD/
México. Miembro del Comité de
Asesores de IFES.

I. Los desafíos de la administración electoral

La cuestión actual es saber cómo hacer para que las elecciones antes descritas puedan traducir en la práctica esas funciones eminentemente políticas que acabamos de describir, estando ellas protegidas de la politización. O bien, para retomar la expresión de una obra reciente, como contar “la historia material de la democracia” .

Primero algunas precauciones de vocabulario: tenemos la costumbre de hablar con indiferencia del voto o de las elecciones. En algunos países (pienso en Irak bajo Saddam Hussein) tenemos que hacer una diferencia entre votar y elegir. La diferencia se encuentra en la existencia de la libertad de elección, en la posibilidad o no de elegir con toda conciencia, en la participación voluntaria en el ejercicio. O sea que no se puede tener una elección sin voto mientras que lo contrario no necesariamente es cierto. Más adelante sólo hablaré del voto como un acto orgánicamente ligado a una elección que puede no ser perfecta pero que respeta algunos principios universalmente conocidos y parcialmente respetados. Estos principios son lo suficientemente conocidos para recordarlos en detalle aquí. En concreto, se trata del sufragio universal, del voto secreto y libre. Universal porque los que tienen ese derecho deben poder ejercer su derecho de votar, libre porque se trata de una elección consciente e informada y secreto porque el elector y la electora deben poder elegir sin influencia externa. Y si miramos el acto de votar a la luz de estos principios, vemos que las condiciones que permiten hacer del voto un acto simbólico crucial de la elección de los gobernantes son muy complejas y contradictorias. Si analizamos de cerca esta complejidad y sus contradicciones, comprenderemos mejor las dificultades de la administración del tema electoral.¹

El voto: una práctica compleja

El primer aspecto de esa complejidad se refiere a la historia misma del sufragio universal. Se trata principalmente de la historia de los límites opuestos a la participación de todos (todas) en el sufragio. Aquí se reconoce la lenta conquista del voto de las mujeres así como la eliminación progresiva del voto censitario. También sabemos que al centro de esta conquista se encuentra el principio de autonomía, el cual nos permite tener una primera percepción de la relación entre el voto y el dinero, la autonomía (de los trabajadores respecto a sus jefes, de los empleados domésticos respecto a sus jefes, de las mujeres respecto a sus maridos) siendo primero concebida como una autonomía financiera. Pero se trata también de otra autonomía, la de los indígenas de E.U.A. respecto a sus tribus,² la de los militares respecto a su jerarquía, la de las mujeres respecto a sus guías espirituales (el mejor argumento de la izquierda francesa a principios del siglo XX para rechazar el voto femenino), y más allá de la autonomía de conciencia que impide el analfabetismo, argumento principal en relación con el rechazo del registro de los negros africanos en las listas electorales antes del movimiento cívico de Martin Luther King.

En varios países del Medio Oriente o de África este tema de la autonomía dirige varias discusiones sobre el sufragio universal. ¿Cómo?, o ¿con qué política podremos, en un momento regido por las exigencias de los ritmos electorales, terminar por acabar esta autonomía multiforme para llevar a cabo dicho sufragio? Recordemos que después de la inva-

¹ Déloye, Yves y Olivier, Ihl, *El hecho de votar*. París-SciencesPo. Les Presses 2008. p. 12 y ss.

² Keyssar, Alexander, *El Derecho de votar: La Historia discutida de la Democracia en E.U.A.* Basic Books. New York 2000.

sión de Afganistán, las autoridades soviéticas impusieron por la fuerza la educación mixta y el voto de las mujeres. La reacción no tardó en llegar: los extremistas quemaron las escuelas y la represión contra las mujeres aumentó.

La autonomía de los jóvenes (los menores) también es un tema interesante, ya que se trata de un problema práctico y no dogmático. En la mayoría de los países sabemos que los menores de 18 años no tienen el derecho a votar. En varios países la edad para votar generalmente es de 18 años. También nos podríamos preguntar por qué 18 y no 19 o 17. Pero ese no es el problema: por ejemplo en el caso de Nicaragua, la edad límite pasó de 18 a 16 años cuando alguien se dio cuenta que se puede ser soldado a los 16 y se tiene que esperar los 18 para votar. Cosa totalmente absurda, corregido para que no se pueda decir que se necesita más madurez para votar que para defender su país. En el caso de Afganistán, ¿cómo se puede decir que las madres de 15 años deben esperar a los 18 para votar? Tomando en cuenta estos problemas, vemos que no hay reglas generales que sean independientes de una realidad histórica específica. Y, tomemos en cuenta, la administración electoral bien planificada empieza por la determinación y gestión de las listas electorales. Aquí ya vemos perfilarse un primer límite de la administración *stricto sensu*: está totalmente sometida a las leyes de la nación.

En la práctica, el tipo de autonomía del cual hablamos para los electores (y electoras) es un concepto progresivo: la persona debe primero tener una identidad antes de pretender que tiene una conciencia razonada que la conducirá hacia la obtención de su libertad.

Todas las formas de autonomía no son equivalentes. Por ejemplo, la autonomía financiera es relativamente fácil de obtener, las mujeres y los jóvenes estando cada vez más integrados al mercado laboral o a los circuitos financieros (los envíos de dinero en el mundo están principalmente controlados por mujeres y los jóvenes tienen trabajos estables más temprano). Sin embargo, las otras autonomías son de más difícil obtención. Para retomar el vocabulario de los antropólogos, se trata de pasar del holismo al individualismo³ —por supuesto que en el dominio de la práctica del voto. Lo desarrollaré más adelante.

Hay un segundo aspecto de la complejidad del voto, a saber, la diversidad de los rituales que hacen del voto un acto simbólico. Los antropólogos me permitirán un nuevo giro. En la mezcla ofrecida a Paul Levi-Strauss en 1970, Jean Pierre Dupuy le contaba de la historia de Ariane Deluz sobre cómo los guro solucionan sus conflictos.⁴ Dos tribus se peleaban sobre la existencia o no de hienas hembras. Cansados de discutir, a veces de manera violenta, deciden organizar una caza con red. Al cabo de dos días aquellos que creían en la existencia de las hienas hembras atraparon a seis ciervas, los otros nada. A final de cuentas se comen a las seis ciervas y después deciden que las hienas hembras existen. Fin de la discusión. Conozco varios lugares donde después de haberse comido a las ciervas, las discusiones violentas sobre la existencia de las hienas

³ Neveu, Catherine, "Antropología de la ciudadana" en Abeles, Marc y Jeudy, Henri-Pierre, *Antropología del político*. París, Armand Colin 1997.

⁴ "Un dualismo africano", *Intercambio y comunicaciones, Mezcla ofrecida a Claude Levi Strauss*, La Haye, Mouton 1970.

continúan. Pero esa no es la moraleja de la historia. Si hacemos la comparación con el hecho de votar, se trata de reconocer que en todas las maneras de administrar la vida colectiva, hay una parte importante de los rituales que se tiene que respetar. El derecho electoral que define a detalle la lista electoral, el derecho y el deber de los electores, incluido el hecho de votar y el material electoral, las obligaciones de los candidatos y las condiciones de la lucha electoral como cuando se proclaman los resultados, etc. no hace más que codificar un ritual preciso sin el cual el hecho de votar no podría cumplir con su propósito esencial.⁵ La de una técnica no política, pero que permite el juego político. Nunca se repite demasiado que el voto, a ese nivel, no da más poder que un nombramiento y que "del punto de vista jurídico no hay ninguna diferencia entre la elección de un consejero municipal de la más pequeña comunidad de Francia y la del Presidente de la República".⁶

En los hechos sabemos que estos rituales son los más difíciles de crear. La empresa se parece a lo que Hobsbawm llama el invento de la tradición:⁷ hacer de las prácticas electorales una práctica social (mientras que en varios países donde el voto libre todavía está en la etapa virtual). Decidir el color de las boletas, las formas de control del proceso electoral (incluida observación) implica un conocimiento detallado de la cultura del país. Todas las anécdotas que se cuentan sobre la aceptación o el rechazo de tal o cual material electoral no solo son anécdotas, sino el reflejo de las prácticas sociales. El fracaso de los intentos recientes por vender las elecciones claves prueba que una elección es más que un proceso técnico, aunque su administración la haga parecer como un acto totalmente técnico y neutro con respecto a la historia del país y a su cultura política. Las discusiones animadas sobre el uso o no de internet para votar o del uso de las urnas electrónicas están allí para probarlo.

Lochak define bien el tercer aspecto de la complejidad del voto cuando escribe: "Al ejercer su derecho de votar, los electores reafirman con un gesto simbólico su identificación con la nación, su afiliación a las instituciones, su pertenencia a la comunidad política".⁸

¿Qué se hace entonces cuando la nación apenas empieza a nacer, si las instituciones funcionan con dificultad y que la comunidad nacional tiene contornos borrosos? Cuando se acabó el *apartheid*, África del Sur ofreció una muy buena enseñanza en ese sentido. Por primera vez la gente de color podía votar, pero más que eso, podía identificarse con la nación mixta que se estaba construyendo. ¿Qué fue lo que permitió esa identificación? Precisamente el hecho de votar. La organización del voto tenía fallas, la administración electoral no contaba con experiencia, la lista de los electores era inexistente. Quedaríamos mal al hablar de buenas prácticas electorales al ver las colas inmensas delante de las insuficientes oficinas de voto, ante los oficiales apenas formados para desempeñar su trabajo y delante los múltiples desvíos ante la ley electoral. Pero nadie puede negar el inmenso valor simbólico y político de estas elecciones, verdaderos instrumentos para construir la comunidad nacional sin la cual

⁵ Doye, Yves y Ihl, Olivier, *op. cit.*, p. 33 y ss.

⁶ Daugeron, Bruno, "¿Existe un mito de las elecciones?" en *El proceso electoral, Permanencia y evoluciones*, coordinación de Bernard Owen, París Stydrama 2006.

⁷ *The Invention of Tradition*, editado por Hobsbawm, Eric y Ranger, Terence, Cambridge University Press 1993.

⁸ Lochak, D., "Etranger et citoyen au regard droit" en *De Wenden, C. Withol* (ed.), *La Ciudadania*, París, Edilg-Fondation Diderot, 1998, ver también Deloye e Ihl, *op. cit.*, p. 47, "l'acte du vote devient un rite d'affirmation identitaire. Il procure aux citoyens le sentiment d'appartenir à une communauté nationale. Grace au vote, il devient possible de se représenter la Nation en acte, sinon d'interpréter ses volontés."

aspirar a la democracia habría sido en vano. En otros términos, una de las tareas simbólicas del voto es la de contribuir a la construcción de esa comunidad política y no solamente de desplegarse en un marco nación-estado ya existente. ¿Quién podrá pretender que esto se puede hacer en poco tiempo? ¿Y quién puede pretender que una administración pueda asumir tal tarea sola?

La práctica del voto y su realización, casi siempre en condiciones especiales, tiene por supuesto otras dificultades que no necesariamente son teóricas. Por ejemplo, en un país como Haití, realizar un voto significa encontrar gente capaz y disponible y lugares apropiados, pagar a los administradores electorales a tiempo o simplemente encontrar una fuente de luz para poder contar las boletas. No hablaré más de ello, pero les ruego prestar gran atención porque el fracaso de una elección puede ser causado, y a menudo lo es, de la insuficiencia de los preparativos materiales. Y en un país donde todo hace falta, ¿Cómo exigir de la administración electoral, bajo el pretexto de la independencia y la autonomía, que ella supla a las deficiencias de toda la sociedad? Como decíamos hace algunos años: encontramos en el bolsillo de un hombre muriéndose de hambre una credencial de elector con características de seguridad a prueba de todo. Absurdo, pero no muy lejos de la verdad, cuando se escucha por aquí y por allá de las mejores prácticas en el campo electoral.

El voto: de la práctica individual a la práctica social

Ya había hablado de la oposición entre holismo e individualismo: para las personas a favor de las prácticas comunitarias, es evidente que el voto individual es contestable. Jean Paul Sartre escribía en 1973: “El aislador, presente en una salón de clases o en una alcaldía, es el símbolo de todas las traiciones que un individuo le puede hacer a los grupos a los que pertenece. Le dice a cada uno: ‘Nadie te ve, dependes de ti mismo; vas a decidirte en aislamiento y después podrás esconder tu decisión o mentir. No se necesita más para transformar a todos los electores que entran en la sala de voto en traidores en potencia el uno para el otro’.⁹

Más allá de una cierta exageración (la diferencia de un individuo con respecto a su comunidad no necesariamente significa una traición, argumento preferido de los régimes totalitarios, que no aceptan ningún desvío en la comunidad política), este punto indica un problema real en varios niveles, el relativo a la seguridad de electores y electoras el de la teoría de la representación.

En algunos casos sensibles, como el del referéndum sobre la independencia de Timor en 1999, la frase de Sartre no es una fórmula hueca los “traidores” serán castigados (más por los que habrán votado por la independencia), la administración electoral tiene el deber de tomar medidas severas para proteger el secreto del voto para evitar represalias

⁹ Offerle, Michel, *Un hombre, ¿una voz? Historia del sufragio universal*, París, Gallimard 1993.

eventuales. De esta forma, los votos fueron contados en un solo lugar de la capital del país al precio de esfuerzos logísticos considerables. En África del Sur (1994), ante la amenaza de los extremistas del *apartheid* de castigar a las personas que irían a votar, se introduce la tinta invisible, y no porque sea la mejor tinta como garantía de que la persona vota sólo una vez, pero porque así no hay señal visible de su participación.

El problema teórico claro es el de la introducción del voto individual. En Djibouti, en 1998, asistí a una discusión entre los miembros de la oficina de voto y un elector llegó con 20 credenciales de voto para votar en lugar de sus titulares, pretendiendo que el desplazamiento de una sola persona es más barato que el de veinte, y argumentó que además el pueblo había tenido una discusión sobre los candidatos por los que querían votar. Sin negar la verdad práctica de sus argumentos, podemos ver que el verdadero problema es el de controlar la libertad de cada uno, sobre todo el de la igualdad de las voces en la elección de los dirigentes.

El tema de la igualdad probablemente es el más conocido así como más difícil de poner en práctica.

En lo abstracto, la igualdad es fácil de definir: en la comunidad política, ninguna persona puede tener más derechos que otro.

La prueba de esa igualdad de derechos (y de deberes) es que la persona se convierte en una persona abstracta con una existencia jurídica reconocida y que se expresa en el sufragio universal (claro, bajo el control de las leyes, que son garantías del compromiso social así logrado).

Como hipótesis de trabajo podemos decir en este momento que el voto como abstracción es una forma de igualdad. Pero la abstracción implica que éste pierde toda relación con la persona concreta que lo ejerce, ya sea que se trate del género o de su integración a una comunidad social, étnica o política precisa.

No es necesario profundizar el porqué de esta exigencia de igualdad, el concepto supremo del ideal democrático. Pero veamos por lo menos tres consecuencias de esta exigencia.

La primera, por supuesto, es la separación a nivel institucional de la esfera privada y la esfera pública. Los debates, todavía hoy en día muy animados, sobre el papel de la religión, sobre el secularismo, sobre los límites del modelo de la república donde todos los ciudadanos serían todos iguales, muestran que la solución no es fácil. El imperio de derecho que todos quieren es, en concreto, la codificación de esta separación entre los individuos libres e iguales, entre lo privado (donde el individuo es soberano) y lo público (donde el interés común es soberano).

¿Cómo, entonces, definir el interés público o común? Por un artefacto que se llama la ley de la mayoría. El interés común será el de la mayoría (absoluta, calificada o simple según el caso). Es la segunda consecuencia de la exigencia de igualdad. Conocemos las controversias sobre el papel de la ley de mayoría de Kelsen¹⁰ a Bobbio,¹¹ pasando por Dworkin¹² o Lanier.¹³ Respetar las minorías y obedecer a la mayoría, esa es la caricatura que hacen ciertos entusiastas de la ley mayoritaria,¹⁴

¹⁰ Kelsen, Hans, *La Democracia. Su naturaleza - Su valor*, París, Dalloz 2004.

¹¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, Fondo de la Cultura Económica, México 1994.

¹² Dworkin, Ronald, *Calidad Soberana. La teoría y la práctica de Igualdad*, Harvard University Press, Cambridge 2002.

¹³ Guinier, Lani, *La tiranía de la mayoría, Justicia Fundamental en una Representación Democrática*, Nueva York, Free Press 1994.

¹⁴ Serna Vázquez, Modesto, "Gobernabilidad: mitos y realidades", coord. González Patras, José Natividad y Labra Manjárez, Armando, *La Gobernabilidad Democrática en México*, México, INAP 2000.

mientras que los oponentes insisten en que esa regla jamás fue inscrita en la constitución de los E.U.A.¹⁵ Cuando un alto funcionario en las elecciones mexicanas afirmaba en el 2006 que la mayoría es la regla de oro de la democracia, la controversia jurídica nos puede conducir al hecho de saber cuál institución puede anunciar los resultados y dictar las reglas de marcha del sistema democrático. La controversia teórica radica en que esta regla supone que los votos son iguales e igualmente contados, lo que precisamente era el problema entonces.

En el campo de la organización electoral, llegamos entonces a aceptar la necesidad de ajustar periódicamente los reglamentos a fin de obtener la mayor igualdad posible teniendo en cuenta la evolución de la técnica, de la demografía o de las prácticas políticas y culturales. Se trata del establecimiento de las circunscripciones electorales, de las condiciones de la campaña electoral, de la necesaria extensión del electorado, o del reajuste del propio sistema electoral. Es lo que Michel Balinsky señala cuando habla del sufragio universal inacabado.¹⁶

Sin embargo, queda pendiente otra cara de la reflexión sobre la igualdad de la que tenemos que hablar. Se trata de la igualdad entre los grupos, entre las comunidades al seno de las cuales los individuos siguen identificándose. Aquí ya no hay artefacto posible, y por tanto, tampoco hay regla de la mayoría, sino una serie de acuerdos *ad hoc*, muchas veces logrados después de confrontaciones sangrientas. Basta con pensar en el Líbano pero también en varios países del golfo de Guinea, de la Costa de Marfil a la Guinea, pasando por Malí y el Níger. En este sentido, Líbano es un caso ejemplar. Después de la guerra de 1975, los oponentes llegaron a un compromiso cuyas raíces se remontan a tiempos del imperio otomano: otorgar a las 18 comunidades religiosas y étnicas reconocidas una representación proporcional, aunque hayan tenido que aplicarse leyes tanto rígidas como irreales para alcanzarlo (50% de asientos para los musulmanes, 50% para los cristianos, cuando la proporción poblacional de estas confesiones no es así en realidad). Pero como la regla es dejar de hacer censos poblacionales —el último se realizó en 1943— nadie puede negar su legalidad formal. Es posible que no se pueda reproducir esta experiencia pero tiene el mérito de existir y de permitir la reflexión sin necesariamente hacer especulaciones.

Hoy, cuando se trata de problemas de participación y de la representación política de las comunidades indígenas, esta reflexión es más necesaria que nunca. La tensión nacida de la obligación de abstraer a la persona concreta para no interesarse más que en los ciudadanos abstractos es cada día más difícil de controlar. Es grande la tentación de regresar a los modelos de tipo comunitario basados en la etnia, el idioma, la religión, o los tres combinados a su manera. Lo cierto es que la administración electoral debe considerar este problema, el cual no está en posición de solucionar, ya que necesita de los esfuerzos colectivos de toda la nación.

Las múltiples funciones del voto, los rituales específicos que los transforman a través de la historia (historia de las luchas, de resistencia,

¹⁵ Guinier, Lani, *op. cit.*

¹⁶ Balinsky, Michel, *El Sufragio Universal Inacabado*, Belin, París 2004.

de progreso o regreso) de un simple gesto de depositar una boleta en una urna, en un símbolo de soberanía del pueblo en su destino político, en su pertenencia a la comunidad política nacional, explican por qué la administración electoral tiene retos considerables que alcanzar. En sus buenos días, se supone que está a cargo de controlar todas las etapas y las funciones del voto. En sus días malos, se le acusa de todos los males posibles, males que impiden a la comunidad nacional encontrar el camino de la solidaridad sin consenso.

Cuando la complejidad del voto es reconocida, rápidamente nos damos cuenta que, por ejemplo, los debates sobre la independencia necesaria de la administración electoral son secundarios con respecto al debate central, que es la credibilidad de las elecciones, misma que permite, entre otras cosas, dar una respuesta (parcial) a la pregunta de Adam Przeworski, de saber por qué las fuerzas que perdieron en la competencia (electoral) respetan los resultados y siguen participando, en vez de desafiar a las instituciones democráticas.¹⁷

II. La independencia de la administración electoral y la búsqueda de la credibilidad

La administración electoral en búsqueda de su autoridad moral y política

A través de las múltiples reformas electorales desde 1993 hasta 2007 (hablaremos más de las reformas de 1993 y de 1996), México dio el ejemplo de una reflexión electoral avanzada sobre el tema de la autonomía y de la independencia de la institución a cargo de organizar y administrar las elecciones. Esta verdadera práctica dio nacimiento a una verdadera doctrina, por ejemplo, a la presentada por la organización IDEA (Instituto Internacional de Asistencia Democrática y Electoral) en su publicación *International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, publicado en 2002.

Sin duda, la tendencia en el mundo, en las últimas décadas, sobre todo después de la experiencia en América Latina, es de establecer comisiones electorales independientes (CEI) que tienen la tarea de organizar las elecciones, sobre todo a nivel central. Esta tendencia se justifica esencialmente por la percepción que contar con una institución de esa naturaleza es una garantía de que las elecciones serán más legítimas y creíbles en la medida que, dicen los autores de la guía, estas instituciones son independientes e imparciales. El término imparcial es repetido 10 veces en un capítulo de apenas 7 páginas. Lo que llama la atención, en una perspectiva operacional, es que no hay definición de lo que es la impar-

¹⁷ Przeworski, Adam, *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press 1991, p. 15.

cialidad, ni práctica ni teórica. Esta ausencia es también consecuencia de la falta de un examen meticuloso de las diferentes tareas de la institución electoral y de la confrontación sistemática de esas funciones con el criterio de imparcialidad.

El carácter ejemplar de la experiencia mexicana

La organización electoral empieza con el establecimiento de la lista de electores y electoras. Sigue con la definición de la circunscripciones, la distribución de las oficinas de voto, la formación del personal con relación a los procedimientos electorales, las operaciones logísticas para la inscripción de los candidatos, la fabricación y la distribución del material electoral así como la organización del voto en sí mismo y la captación de los resultados.

Estas tareas son definidas por la ley electoral y la institución tiene como responsabilidad el hacer respetar los términos de la ley. Esta última tiene que ser lo suficientemente precisa para prohibir que la institución electoral tome decisiones sin que haya un control legal. En otras palabras, la imparcialidad no es el decreto, sino en el hecho de que —y seguimos hablando de México— los legisladores hayan establecido un mecanismo institucional de control de las decisiones de la institución electoral que está a cargo de la aplicación de la ley, pero que puede tener la tentación de interpretarla. En ese sentido la comparación entre la institución electoral y el árbitro de una competición deportiva es un error. El verdadero árbitro es la persona moral o física que determina la interpretación de las reglas del juego, siendo éstas aceptadas por la sociedad en general. El deseo de la guía de IDEA de tener personas imparciales es un deseo moral abstracto y se desvía del verdadero problema, el del control mutuo de las instituciones que son parte del fundamento de la práctica democrática. Además un tal deseo de tener personas imparciales para aplicar una política imparcial (y vista como tal) ignora el hecho de que todas las elecciones dividen, que todos los ciudadanos eligen y están implicados en todo lo que concierne a su país, y que las leyes son votadas sobre la base de las diferentes visiones de los intereses nacionales y no por los equipos internacionales instalados en las oficinas de Nueva York o Estocolmo.

Como institución encargada de velar por el desarrollo equitativo de las elecciones y de la campaña electoral, institución electoral puede ser conducida a jugar un papel de educador y controlador. Educar en civismo, controlar los abusos de los candidatos y de los partidos. Una vez más no se trata de hacer un llamado a la imparcialidad de la institución en estos dominios, sino de asegurarse que las decisiones que tendrá que tomar serán equitativas (no condurar sistemáticamente a un partido entre los otros) y el único modo de hacerlo es, de nuevo, contar con un mecanismo de tipo legal para vigilar los abusos eventuales de la propia institución electoral. El peor ejemplo conocido en este caso es el del Consejo Electoral Provisional de Haití, que es tan independiente que prepara la

ley electoral, la interpreta, la aplica y sirve de tribunal de apelación. Los problemas de las elecciones desde el año 2000 son consecuencia de esta autonomía sin control. No hablaremos de la autonomía económica porque en el mejor de los casos (México) está sometida al control y aprobación del Congreso, y en el peor de los casos (Haití), depende de la buena voluntad de los países donantes.

Ahora hay que ir más lejos en la búsqueda de la imparcialidad a través de la administración de la cosa electoral y de mirar de cerca la estructura operativa de la institución. Claro está que esta última depende de las funciones de las que hablamos antes. La experiencia muestra que la tarea más pesada consiste en mantener la lista de electores y electoras, sin importar el tamaño de la población. Es una actividad que debe ser sostenida y que cubre el territorio nacional. Este aspecto es relativamente conocido, no nos extenderemos aquí. El punto esencial, del que no habla el guía de IDEA, es la diferencia que se debe hacer entre la estructura administrativo-administrativa (comité ejecutivo) y la estructura político administrativa (que podemos llamar consejo). En efecto, cuando hablamos de la institución electoral, hablamos de dos tipos de organismos: el consejo, nombrado por un periodo determinado, según un proceso preciso, el cual siempre implica al poder legislativo (regresaremos a este punto más tarde) y que es la cara visible de la institución, y el comité ejecutivo formado por un aparato profesional de gestión y de administración electoral cuyo tamaño depende del país, pero que tiene una permanencia que va más allá de la del consejo político administrativo del que ya hablamos. Por supuesto, este consejo tiene el control sobre la estructura operacional de la CEI, pero antes que nada es de naturaleza inevitablemente política puesto que proviene de decisiones tomadas por las instituciones políticas del país.

Está entonces el problema de la coordinación entre las dos estructuras, coordinación que la ley electoral define en detalle y en la práctica. Sobre el papel, las tareas están claras, pero en realidad, es posible que el consejo busque la manera de dominar la estructura administrativa. Puede también que ésta última, aprovechando su conocimiento técnico y su permanencia, busque imponerse al consejo. Es un problema clásico de los países democráticos con un aparato administrativo permanente que debe controlar los gobiernos cambiantes.

A lo largo de los últimos años, sobre todo en América Latina, nos hemos dado cuenta que este es un problema central. Ahí donde el consejo es nombrado sobre bases partidistas (*¿y cómo no hacerlo, puesto que el parlamento está compuesto de partidos políticos?*) parece que a menudo lo que se trata de modificar en el mismo sentido es la composición del aparato administrativo. También hay que señalar otro aspecto: en los países en desarrollo, dicho aparato administrativo pertenece al sector público, donde los salarios son tradicionalmente más bajos que en el sector privado. Allí hay una fuga de cerebros y de competencias que debilitan la administración de las elecciones. Es en realidad al nivel de esta estructura

ejecutiva donde hay que definir las competencias. A nivel del consejo, los especialistas en derecho, en gestión pública, etc son importantes. Pero más importante es la presencia de personalidades que puedan inspirar credibilidad, quienes deben defender la independencia y la autonomía (y no personalidades imparciales como se dijo antes). Este problema todavía no es objeto de discusión pública por lo que se traduce en una insuficiencia.

La credibilidad: la búsqueda del conocimiento de acción en la experiencia mexicana

La credibilidad es, lo sabemos, la palabra clave de todos los procesos electorales. También es un concepto tan claro como complejo y podríamos retomar lo dicho por la gran economista Joan Robinson (que hablaba de subdesarrollo) dijo que la credibilidad (de las elecciones) es como un elefante, difícil de describir, pero reconocible al primer vistazo. Sin embargo, hay que insistir sobre el hecho de que en los países con democracias consolidadas el problema de la credibilidad de las elecciones a nivel del país mismo ni se discute, aunque haya impugnaciones o interrogaciones parciales sobre algunos resultados. Esto significa que la credibilidad ya está puesta en duda cuando se cuestiona su existencia. De ahí la importancia de clarificación del concepto.

La percepción de la credibilidad

De hecho la opinión pública reconoce que una elección es creíble o no de manera casi instantánea y muchas veces sin razonamiento, deducción o matiz. En ese sentido la credibilidad se parece a la verdad: no acepta cosas a medias, y es difícil de establecer de manera definitiva. Es en ese sentido que la credibilidad es ante todo una percepción, que en el dominio electoral tiene una importancia igual o superior a los hechos mismos.

Sin embargo, esta subjetividad no nace del vacío. Tiene una historia ligada a la experiencia política de cada país. Más allá de los componentes concretos de la credibilidad, a fin de cuentas, es esta experiencia la que rige la percepción de la nación. Ya hablaremos más adelante sobre la percepción de la comunidad internacional.

Los componentes de la credibilidad

La complejidad de este concepto viene del hecho que es el resultado de varios elementos, de los que vamos a tratar enseguida, los cuales dan lugar a las operaciones electorales.

El derecho de voto

Dejaremos de lado el caso de países con una parte de su población que no tiene derecho al voto, como África del Sur con el *apartheid*, o de algunos países del Medio Oriente donde las mujeres no son ciudadanas. Aquí, los principios del sufragio universal internacionalmente reconocidos nos permiten decir que la credibilidad ni siquiera puede ser considerada. Ya veremos que el problema es de naturaleza política y no aritmética (el porcentaje de la población que vota no es de la misma textura que la eliminación de una parte de esta misma población del sufragio).

Pero el derecho de votar, como derecho positivo garantizado por la Constitución, debe ser regido por la ley electoral, la cual tendrá que definir de manera más precisa los casos de excepción en los que algunos nacionales no son ciudadanos. Se trata por ejemplo de los menores de edad, de los discapacitados mentales o de las personas que tienen prohibido por la ley la justicia de ejercer sus derechos políticos y civiles. En los países donde hay una carencia en servicios administrativos y en el registro civil, es preciso establecer de manera absolutamente clara e indiscutible los medios por los cuales la identidad de la persona puede ser establecida.

Del derecho del voto a la lista electoral

En muchas legislaciones, el derecho del voto se diferencia de la obligación de estar inscrito sobre una lista electoral. Existen varios ejemplos donde el voto es posible sin la lista electoral. No los abordaremos aquí pero recordarlos significa que la lista electoral es un soporte y no un substituto al derecho del voto. Ante todo esta lista es la forma concreta, pública y permanente de ese derecho.

En concreto, permite así como verificar el domicilio del elector, su asignación a una circunscripción determinada. En una elección presidencial, la pertenencia a una localidad determinada no es importante porque la nación entera es la circunscripción. Es crucial para las elecciones de los diputados, senadores o autoridades municipales. Por otra parte, permite una mejor planificación de las autoridades electorales, quienes podrán distribuir el material en cantidades suficientes, facilitar el voto con una mejor distribución de las oficinas de voto, etcétera.

El carácter público de la lista electoral tiene una importancia decisiva para su credibilidad. Se trata de ponerla a la disposición de los partidos políticos, de los candidatos y de la población interesada en su conjunto, para que puedan impugnar ausencias o presencias indebidas, aportar modificaciones o correcciones. Aun en los países donde el registro civil existe y funciona perfectamente, diremos que no existen listas electorales perfectas. Por ejemplo, entre el momento en el que la lista se establece y el momento del voto, el movimiento natural de la población no se detiene. Tanto las personas difuntas como los inmigrantes todavía están en la lista. La única medida que permite hacer una lista aceptable por la opinión general es precisamente de ponerla al alcance de todos, con un plazo límite y por un tiempo razonable.

La lista debe realizarse a través del tiempo, o sea que tiene que ser producto de un servicio público permanente, que le asegura su carácter durable. En muchos casos, sobre todo en el de Haití, tuvimos que volver a hacer la lista para cada elección, con lo que significa en costos adicionales y en riesgos de posibles manipulaciones. En efecto, a nivel de la lista en su conjunto, lo único que cuenta para evaluar el carácter único de la operación, es que es más difícil manipular una lista ya existente (y aceptada desde cierto tiempo), que una lista en proceso. Es gracias a esta permanencia que los países con democracias consolidadas pueden usar, con toda seguridad, una lista electoral sacada del registro civil.

La campaña electoral

El carácter libre y público de esta campaña debe ser afirmado y reafirmado mucho antes de la declaración oficial de la competencia. La campaña es libre porque no hay exclusiva en contra de ninguno de los partidos políticos que tienen estatuto y práctica conformes a la ley. El resultado es que el juego político entre partidos es un juego programático y abierto. Por otro lado, esta apertura debería ayudar a la selección interna de los candidatos de cada partido, la que puede implicar la población entera si se trata de sistemas primarios, institucionales (caso de E.U.A.) o no (caso de México desde el año 2000). Pero libertad y apertura de la campaña electoral, sobre todo cuando se trata de campañas de comunicación a través de la prensa escrita o por los medios electrónicos, no significa ausencia de una cierta reglamentación. En los regímenes democráticos, sin importar la naturaleza de las campañas, existe un mínimo de reglas del juego: éticas y morales (ausencia de violencia verbal, de denigración personal, etc.) o financieras (tope de gastos de propaganda). Una campaña llevada bajo reglas estrictas contribuye, sin duda, a retomar el debate entre los candidatos y permite así darle más credibilidad a sus programas. La credibilidad de las elecciones se encuentra, por consecuencia, reafirmada.

La organización del voto

Este aspecto del proceso electoral es seguramente el menos estudiado. Después de todo es el componente más visible de la credibilidad para los ciudadanos en la medida en que ellos son los primeros beneficiarios o víctimas de esta organización. Lo propio de la organización es que es discreta y casi invisible. Ya sea que se trate de la preparación del material electoral, de su distribución en el país en el plazo determinado, de la nominación y la formación de responsables de las oficinas de voto o de la reglamentación de las condiciones de la campaña, la organización solo es perceptible en los resultados. El hecho es que entre más eficaz sea, menos se dará cuenta el público. Y este público se dará cuenta inmediatamente de eventuales deficiencias. Las largas filas de espera delante de las oficinas de voto, las horas de espera para averiguar si los ciudadanos están inscritos o no en estas oficinas, las protestas públicas sobre la insuficiencia de las boletas, y esto sin hablar del tiempo que pasa entre el

voto y la proclamación de los resultados, son las señas más notorias y públicas de un mal funcionamiento de la organización electoral. Hay que insistir sobre una idea base: bien que sean producto de la incompetencia técnica o del sabotaje consciente (este punto es secundario en la perspectiva que aquí nos importa), este mal funcionamiento puede llevar a una pérdida de credibilidad importante, tan dañina que será demasiado tarde para corregirla. Y lo contrario es cierto: una organización que le permite a los electores y electoras votar el día y a la hora prevista y de esperar con tranquilidad el conteo, sólo puede contribuir a reafirmar la credibilidad.

Establecimiento y difusión de los resultados

Estas operaciones son una parte importante de la organización del voto. De todos modos hay que insistir sobre el papel crucial que tienen como componentes de la credibilidad. Aparte de las nuevas formas de votar donde los resultados están directamente contados por las mismas urnas, el conteo casi siempre se hace de manera pública al cierre de las oficinas de voto. Ante los mandatarios y los representantes de los partidos políticos, ante los observadores y ante el público interesado, los oficiales proceden al conteo, uno por uno, de las papeletas de voto y anuncian los resultados para cada uno de los candidatos. Despues estos resultados son constatados a través de un proceso verbal y transmitidos a un nivel superior (municipio, jurisdicción y finalmente el centro), para su suma y difusión. Una copia del atestado se deja en la oficina de voto.

La descripción de esas operaciones da la impresión que son simples y fáciles. En la práctica, varios elementos pueden hacer fallar la mecánica: confusión en el momento de leer las intenciones de los votantes sobre la boleta, ausencia de condiciones materiales para una buena observación del conteo (lugar demasiado pequeño, falta de luz o de calculadoras, procesos verbales mal redactados, falta de formularios o bien simplemente falta de costumbre para redactar estos procesos verbales), o también la carencia de medios de comunicación para la transmisión de esos resultados (ausencia de líneas telefónicas, ausencia de fax, ausencia de medios de transporte apropiados para la entrega de los resultados a niveles superiores, insuficiencia de medios para registrar los resultados a este mismo nivel). El desorden público observado al momento del conteo, la larga espera de la publicación de los resultados son elementos constitutivos importantes en la falta de credibilidad de toda la organización electoral.

La seguridad

Salvo circunstancias excepcionales, el orden público está asegurado y las elecciones se desarrollan normalmente en calma, desde el inicio de la campaña hasta la proclamación de los resultados y la entrega del poder.

Sin embargo, cuando se trata de un país agitado donde las elecciones deben realizarse a pesar de que una parte del territorio es presa de la violencia, la pregunta radica en saber si estas aún son creíbles. Es una verdadera pregunta que no tiene respuesta evidente o indiscutible. En re-

sumen podemos decir que en términos de seguridad, la evaluación de la credibilidad es, ante todo, una evaluación política. No puede ser ni subjetiva ni objetiva, sobre todo cuando se toma en cuenta el papel que juegan las elecciones.

En efecto, cuando estas últimas forman parte de la solución negociada que conducen al regreso a la calma y al Estado de Derecho, su credibilidad viene de la negociación y del acuerdo político entre las partes en lucha y no del nivel relativo de seguridad para los electores o los candidatos. En otros términos, si estas elecciones deben hacerse a pesar de la violencia y de la ausencia de seguridad localizada, porque de su realización vendrá más adelante la seguridad, su credibilidad se convierte en una necesidad política y cualquier titubeo puede llevar a más violencia. ¿Qué es más fácil de anular que los efectos de las elecciones con un acto de violencia más o menos espectacular? La historia del sufragio universal muestra que es eso mismo, la función primaria de las elecciones, la de eliminar las fuerzas extremistas y de reducir los conflictos armados para reemplazarlos por la competencia electoral. Las elecciones en Camboya en 1992, en África del Sur en 1994 o el referéndum en Timor Oriental de 1999 son los ejemplos más conocidos de operaciones creíbles en un contexto de violencia escondida o abierta y donde la seguridad es un concepto relativo.

Claro, no hay ejemplos donde las elecciones se hayan hecho en un país en guerra total. Lo que muestra esta nueva función de las elecciones, la de una operación no-política al servicio de la política. Cuando esta última no rige el proceso electoral o que este último pretende reemplazar los acuerdos políticos de base, tanto la violencia como la abstención serán factores que diezmarán la credibilidad de las elecciones.

La participación y los resultados

Se trata aquí de otro problema aparentemente simple pero también complejo. Es fácil de rechazar como no creíbles las elecciones donde la participación del electorado es inferior al 10%. Sin embargo, no existen estudios definitivos para decidir sobre el porcentaje preciso de participación que permite alcanzar la credibilidad. Hay que ver que este mismo problema de porcentaje se aplica a operaciones tales como el registro de los electores y electoras o los errores o fraudes

parciales. Un estudio reciente de IDEA muestra una relación positiva entre tasa de participación y el nivel de credibilidad pero, una vez más, se trata más de percepción que de realidad matemática.

Finalmente, hay un componente que encontramos muchas veces en los debates sobre la credibilidad, aquel de los resultados finales. En otras palabras, la credibilidad a veces es juzgada por el producto del proceso electoral sobre todo cuando los resultados son favorables a la oposición. Como lo señalamos antes, no son las medidas técnicas que harán aceptar sin discusiones la credibilidad de los resultados, sino el consenso entre los competidores.

Recordar los componentes de la credibilidad permite insistir sobre la idea que esta última es un concepto complejo en la medida que nunca es plana sino multidimensional, que toma forma a partir del conjunto de operaciones que van del marco legal a la política pasando por fases técnicas complejas o simples. Cada una de estas operaciones puede, si es deficiente, poner en duda la credibilidad de todo el proceso electoral.

III. Conclusiones

Lo que acabo de decir tiene un sentido; eso significa que la institución electoral debe trabajar para fortalecer la credibilidad de cada uno de sus actos, pero ésta no debe ser la única en hacerlo, ya que hay varios elementos que escapan a su competencia, en primer lugar el carácter incierto propio de las elecciones democráticas. El papel de los partidos políticos es fundamental. El papel de los otros poderes o el de la sociedad civil es crucial. México ha abierto en todos los temas examinados pistas importantes y experiencias de gran valor para la práctica electoral, para bien y para mal. Después de la mexicanización de los aspectos positivos, habrá también que mexicanizar las lecciones recientes, a saber, que un proceso electoral es un proceso vivo, sometido a fluctuaciones de la coyuntura política y que el trabajo para fortalecerlo no es solamente el de todos, sino el de todos los días. Este es el precio de la estabilidad del país.