

DE LAS OPINIONES A LOS ARGUMENTOS

Leonardo VALDÉS ZURITA

Conocí personalmente al profesor Dieter Nohlen en julio de 1996. Vino a la Ciudad de México a dictar una conferencia magistral en la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). En ese evento se anunció la incorporación del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TFE), de México, a la asociación no gubernamental que agrupaba ya a la mayoría de las autoridades electorales del continente. La Uniore, creada en 1991, derivó del Protocolo de Tikal, firmado en 1985 por los organismos electorales de Centroamérica y el Caribe, así como del de Quito, establecido por las autoridades electorales de América del Sur en 1989. Esos esfuerzos de unidad y colaboración de las autoridades electorales del continente eran parte de la llamada “tercera ola” de la democratización de América Latina.

El hecho de que las autoridades electorales de México fueran aceptadas en la Uniore no era menor; ya que representaba el reconocimiento internacional al proceso de democratización que se venía desarrollando desde mediados de los setenta, pero que inició con la reforma electoral de 1976, luego de que tuvimos una elección presidencial de candidato único. Mucho pasó durante esos años. Entre 1976 y 1996, se permitió el registro de nuevos partidos políticos; se facilitó la participación de las oposiciones en la Cámara de Diputados federal, en los Congresos de los estados y en los ayuntamientos, primero en las ciudades más pobladas del país y después en todas; se inició la ruta para otorgar financiamiento público a los partidos políticos, a partir de una fórmula establecida en la Constitución y no de manera discrecional y por debajo de la mesa, y se crearon el IFE y el TFE, que poco a poco se fueron profesionalizando y ganando y consolidando su autonomía e imparcialidad. Habíamos vivido la última elección de un sistema hegemónico (quizá la primera de un sistema plural y competitivo) en 1994 y se procesaba una reforma política y electoral que vendría a impulsar, de manera indubitable, el proceso de cambio democrático en México.

Ese era el contexto político en el que Nohlen ofrecía su conferencia magistral, en el emblemático Museo de Antropología de Chapultepec. Me correspondió ser uno de los dos comentaristas de su brillante exposición; el otro fue mi amigo Jorge Alcocer. Nohlen habló de los sistemas de gobierno, electorales y de partidos. Explicó que son los “elementos substanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica”.¹ Explicó que los tres se definen a partir de ordenamientos constitucionales; pero que, mientras los dos primeros son producto de decisiones de las élites políticas, el tercero es resultado de la intervención de la sociedad en la lucha democrática por el poder político. Reflexionó sobre los dilemas que enfrentan los científicos, los políticos y los consultores, cuando se trata de discernir respecto de las capacidades de los sistemas de gobierno, electorales y de partidos, para lograr la gobernabilidad democrática en un lugar y en un momento histórico determinado.

Para hacerlo, Nohlen ordenó sus argumentos a partir de tres “niveles de reflexión: el normativo, el analítico y el operativo”.² Al llegar al tercero, ofreció una reflexión que aún me sorprende:

El nivel operativo comparado con el normativo y el analítico, exhibe características propias por sobre todo debido a la relación obligada que aquí se establece entre ciencia política y política ... Esta relación es problemática, y para bien comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y ciencia política, que tal vez más influye en esta relación: La política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la ciencia política.³

Yo, de alguna manera, lo había vivido; pero nunca lo había leído y escuchado con tanta claridad.

Por supuesto, Nohlen no traía ninguna receta para que México enfrentara y, eventualmente, resolviera la compleja situación política en la que había quedado después del conflictivo año electoral de 1994. Eso, a pesar de que Dieter tenía ya una larga experiencia de análisis de las realidades políticas latinoamericanas. Quizá ahí estaba el origen de su prudente intervención.

Yo, antes de ese evento, había revisado el importante y ambicioso libro de Nohlen, *Los sistemas electorales del mundo*, publicado por el Centro de Estudios

¹ *III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, julio de 1996, p. 21.

² *Ibidem*, p. 22.

³ *Ibidem*, p. 26.

Constitucionales de Madrid en 1981. Además, había citado, en 1992, en mi tesis de doctorado, dos artículos suyos “Two Incompatible Principles of Representation” y “Changes and Choices in Electoral Systems”, que Lijphart y Grofman le publicaron, a través de la editorial Praeger, en el imperdible libro titulado *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, de 1984. Había también usado como material bibliográfico, en mis cursos de ciencia política en la Universidad Autónoma Metropolitana, su libro *Sistemas electorales y partidos políticos*, editado por el Fondo de Cultura Económica en 1994.

Por supuesto que compartir la mesa con un autor cuyo trabajo me resultaba tan interesante fue un gran privilegio. Nunca supe, por cierto, a quién se le ocurrió invitarme a ser comentarista de la brillante conferencia de Nohlen.

Alcocer, en su comentario, tomó la ruta del análisis de nuestra coyuntura de reforma electoral. Por supuesto, repasó los sugerentes argumentos de Dieter para apuntar las propuestas de avance democrático que él compartía. Recordó, estoy seguro, la experiencia que habíamos tenido como representantes de un partido opositor en la Comisión Federal Electoral en la conflictiva elección de 1988 y agradeció, al arranque de su comentario, compartir la mesa con Dieter Nohlen, Daniel Zovatto y “Leonardo Valdés Zurita, quien pasó de la vivencia del conflicto electoral a la reflexión sobre temas como el que hoy nos convoca”.⁴ Jorge era, en ese momento, un buen ejemplo del consultor que había sido referido por Nohlen en su intervención.

Yo, naturalmente, me puse en la silla del científico. Efectivamente, había llegado al mundo electoral como militante político y desde esa perspectiva había estudiado la ley electoral mexicana y me había interesado por la arquitectura y el funcionamiento de los sistemas electorales de otros países. Había ido a la comparación por necesidad, pero sabía que Nohlen era un auténtico maestro en esa perspectiva analítica. Mi comentario intentó ser una solicitud para que nuestro ponente profundizara en algunas de sus reflexiones. No toqué el caso mexicano ni me referí a la coyuntura que se estaba desarrollando. Aproveché la sugerente diferenciación de Max Weber entre el político y el científico; el sociólogo de Heidelberg (y, desde esa perspectiva, colega de Dieter) que había desarrollado la propuesta metodológica de los tipos ideales. Con esas herramientas, estudiadas en mi doctorado en El Colegio de México, glosé los argumentos de Nohlen. Me pregunté cuáles serían las opciones de sistemas de gobierno, electoral y de partidos para los

⁴ *Ibidem*, p. 28.

científicos, los consultores y los políticos. Me detuve un poco en la elaboración de los argumentos y las opciones para los científicos y los consultores. Cuando llegué al tercer personaje, dije: “Respecto de las posibles opiniones del político en la trilogía aquí analizada, me tengo que disculpar. El tiempo que los organizadores fijaron para mi comentario ya se agotó. Además, me cuesta cada vez más trabajo pensar en esa clave”.⁵ Cerré mi comentario reconociendo las aportaciones que Dieter nos había puesto sobre la mesa. Lo cierto era que Alcocer tenía razón: yo, ya no podía pensar los temas de los sistemas políticos ni enfrentar sus dilemas desde el pensamiento de un político; había vuelto a la academia.

Al final del evento, apenas logré despedirme de Nohlen. Muchos admiradores se le acercaron para plantearle preguntas y pedirle consejos. Me alejé observando cómo lo rodeaban políticos, académicos, consultores y funcionarios electorales de México y de otros países latinoamericanos. Pienso que, durante los días que siguieron, Dieter debió haber tenido diversos encuentros con los políticos y los consultores que estaban negociando la reforma constitucional y legal que meses después se aprobaría con el consenso de los tres partidos con mayor representación en el Congreso de la Unión y, por supuesto, con la anuencia del presidente de la República, quien había convocado a la realización de una reforma electoral definitiva. Esa figura, la de la definitividad, era un llamado a poner fin al “reformismo electoral” que había iniciado en 1977, pero se había acelerado durante el sexenio anterior. Desde 1977 se habían realizado seis reformas electorales, tres de ellas entre 1988 y 1994.

Yo las estudiaba e intentaba desentrañar sus consecuencias políticas. Evidentemente, de vez en cuando, ofrecía opiniones que, a veces, publicaba. Uno de los temas torales de la reforma que estaba en curso tenía que ver con la autonomía del IFE. Desde mi punto de vista era necesario apuntalarla y, para ello, era preciso que el secretario de Gobernación dejara de ser presidente de su Consejo General. Puse en blanco y negro el argumento y Alcocer lo publicó en su revista *Voz y Voto*, bajo el título “Consejo General del IFE. Un director presidente”, en noviembre de 1995.

Quizá por eso, por andar opinando, en octubre de 1996 a alguien se le ocurrió poner mi nombre en la mesa de negociación para la conformación del renovado Consejo General del IFE, ya sin el secretario de Gobernación como presidente del órgano. La “fuerza” de mi candidatura no alcanzó para llegar a una de las nueve sillas de la llamada “herradura de

⁵ *Ibidem*, p. 33.

la democracia”. Tuve el honor de formar parte de la lista de suplentes, que eventualmente accederían a ser propietarios por orden de prelación, en octavo lugar. Un par de meses después, el consejero presidente me propuso como director ejecutivo de Organización Electoral; el Consejo General me eligió por unanimidad. Pasé entonces al papel de funcionario electoral. Ahora se trataba de enfrentar el sistema electoral mexicano, no como político, no como consultor, no como científico. Pensaba entonces que me hubieran ayudado, o por lo menos consolado, algunas líneas de reflexión de Nohlen sobre la especificidad del trabajo del funcionario electoral. No estaban en su conferencia del Museo de Antropología; quizá en otros textos, pero por el tamaño de la responsabilidad no tenía tiempo ni oportunidad para buscarlos. Luego, a finales de 1999, la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal me eligió miembro del Consejo General del naciente Instituto Electoral del Distrito Federal. Participé en el proceso de renovación del Consejo General del IFE, en 2003. Formé parte de la planilla perdedora. Luego de un breve regreso a la academia, resulté electo consejero presidente del IFE, por mayoría calificada en la Cámara de Diputados, en febrero de 2008.

Me correspondió coordinar los trabajos del máximo órgano de dirección de una autoridad electoral que debió aplicar complejas reformas en materia de comunicación política (se prohibió la compra-venta de tiempo en radio y televisión para hacer propaganda política y electoral; se les otorgó tiempo gratuito a los partidos políticos, y se le asignó al IFE la responsabilidad de administrar y supervisar la trasmisión de los mensajes de los partidos en esos tiempos) y en materia de contencioso electoral (se creó el procedimiento especial sancionador, con el objeto de que, de manera expedita, la autoridad administrativa investigara, por denuncia expresa, y sancionara las presuntas infracciones de los partidos en materia de propaganda electoral). Al IFE además le tocó instrumentar un nuevo modelo de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como la renovación masiva, por vigencia, de la credencial para votar. Además, tuvo la responsabilidad de organizar bien las elecciones intermedias de 2009 y la presidencial y de Congreso de 2012, y en ellas aplicar un nuevo modelo de cómputo de los votos con nuevas causales legales de recuento. Todo eso implicó una profunda y radical renovación de la normatividad interna de la institución, de sus programas de trabajo y de sus dinámicas de operación.

Cuando, en la vorágine de trabajo que implicó todo lo anterior, tenía oportunidad me asomaba al *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* que, junto con otros compiladores, publicó Dieter Nohlen a través del Fondo de Cultura Económica en 1998 (y a su segunda edición de 2007).

Buscaba ideas producto de la comparación de la normatividad y de su aplicación, en los temas sobre los cuales tenía la obligación de ofrecer alternativas reglamentarias y operativas, con el objeto de construir consensos en la estructura ejecutiva y en el órgano de dirección del IFE. No lo logré en todas las ocasiones; en muchas, se impugnaron las decisiones y le correspondió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tomar la decisión definitiva. Siempre que estuvo a mi alcance, impulsé la visión comparada para nutrir los procesos de decisión institucional.

Por ese motivo cuando, luego de un par de años como profesor visitante en El Colegio de México, llegué al Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (cuya biblioteca se llama Dieter Nohlen) y recibí la invitación de Dieter para acompañarlo en una nueva versión del *Tratado*, no dudé ni un instante para aceptar. Iniciamos, en 2016, una fluida y productiva comunicación. Muchos correos electrónicos, con textos corregidos y aumentados, fueron y vinieron de la BUAP a Heidelberg. Me organicé y logré pasar casi un mes en la ciudad en la que hizo su carrera como profesor mi amigo Dieter, en el verano de 2017. Trabajamos al acelerado ritmo al que Dieter está acostumbrado; revisamos textos, discutimos contenidos y homogeneizamos cuestiones de forma y de presentación. Regresé con la obra casi terminada y con una clara visión del estudio comparado del derecho electoral latinoamericano. Ahora correspondía gestionar la construcción de los convenios entre los coeditores: el Fondo de Cultura Económica, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Nacional Electoral e IDEA Internacional. El proceso fue tan complejo como la elaboración del propio libro. Finalmente, este año salió publicado con el título: *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*.

Permítase aquí una breve reseña del libro. Los compiladores somos Dieter Nohlen, Daniel Zovatto y quien esto escribe. Además del prólogo, en el que Dieter explica la evolución desde el *Tratado* a esta nueva obra, el contenido se presenta en 48 capítulos. Participaron 49 especialistas en los temas y aplicaron la perspectiva comparativa de Nohlen. Esos autores son originarios y/o residentes de 15 países (3 europeos y 12 latinoamericanos). El texto termina con un glosario, un anexo documental y una bibliografía general. Se estudian los temas clásicos del derecho electoral, a partir del enfoque que insiste en la importancia del contexto en la construcción y la aplicación de las normas. La mayoría de los capítulos fueron actualizados y/o reelaborados por sus autores originales en el *Tratado*. Otros fueron escritos por nuevos colaboradores.

En el prólogo, Dieter establece el marco conceptual y metodológico de la obra: “el institucionalismo contextualizado, que considera a las instituciones en su origen, su funcionamiento y su rendimiento como dependientes de contexto”.⁶ Además, argumenta su insistencia por la comparación. Lo dice así:

En nuestra obra de derecho electoral comparado, la comparación se ejerce en cada uno de los capítulos. Este esquema analítico requiere que cada autor se apodere de la información de todos los países para aplicar la metodología comparativa comprensiva. El experto es comparatista. Se toma en serio la consideración de que quien sólo conoce su país no lo conoce bien.⁷

Esas perspectivas aplicadas rigurosamente en cada capítulo ofrecen un muy rico mosaico de construcción y aplicación de normas electorales en un continente que avanza en la consolidación de sus democracias. Por supuesto, no se deja de señalar a aquellos países en los que ese proceso se ha estancado e, incluso, han sufrido cierto retroceso.

Tres capítulos son un importante avance respecto de las obras antecedentes. Son aportaciones que no se incluyeron en las dos ediciones del *Tratado*. Se trata de los capítulos que están identificados como: “XLVI. Integridad electoral y derecho electoral comparado: evaluando evaluaciones”, “XLVII. Calidad de la democracia y lo electoral” y “XLVIII. Resultados, retos y recomendaciones”; los tres últimos del libro. El primero de ellos, escrito por Antonio Garrido y Dieter Nohlen, es una lúcida comparación de perspectivas comparativas. Luego de estudiar el contexto en el que surgió el concepto “integridad electoral” y de revisar críticamente su aplicación, los autores hacen la confrontación entre esa perspectiva y el derecho electoral comparado. Muestran cómo la unidad analítica de la integridad electoral son los países que son evaluados a partir de qué tanto se acercan y/o alejan de un promedio estadístico, que se considera como el estándar internacional. Por su lado, el derecho electoral comparado estudia normas y procesos en cada uno de los países que se incluyen en la investigación; en este caso los 18 que comúnmente se identifican como América Latina. Los autores, concluyen:

El objetivo primordial del moderno derecho electoral comparado ha de ser limitar los abusos que afectan al voto o a los votantes. En este propósito tiene

⁶ Nohlen, Dieter *et al.*, *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México, Fondo de Cultura Económica, 2019, p. 19.

⁷ *Ibidem*, p. 20.

un objetivo compartido con enfoques como el de integridad electoral. Sin embargo, este trabajo ha contribuido a poner de relieve las diferencias entre ambos enfoques en cuanto a la construcción conceptual, el énfasis en el estudio del proceso electoral por fases o países, el papel del régimen político y sus consecuencias sobre los procesos electorales, la opción de una aproximación histórico-empírica frente a otra con una metodología eminentemente cuantitativa, estrechamente vinculada con la elaboración de *rankings* internacionales, y las consecuencias teóricas y prácticas de estos planteamientos.⁸

Es una aportación que permite entender a cabalidad la potencia del enfoque teórico que Nohlen ha desarrollado en su ya larga trayectoria académica.

El capítulo sobre calidad de la democracia, escrito por Dieter Nohlen, incluye un riguroso recorrido sobre la construcción del concepto de democracia. Como lo hace con otros conceptos, Dieter ofrece dos acepciones de democracia: la limitada “vista como régimen, valores y reglas que lo caracterizan, y un concepto amplio que incluye, además, contenidos y resultados de la política”. Evidentemente, argumenta, la calidad de la democracia dependerá de concepto que se adopte. Esto, llevado a la perspectiva cuantitativa, que nutre de manera relevante los estudios de calidad de la democracia, conduce a un importante dilema. Dice Nohlen, “el debate se centra en lo que se quiere medir: la calidad de la democracia o la calidad de los resultados de la democracia, o ambos objetos al mismo tiempo”.⁹ Después de analizar con cuidado los resultados de diversos estudios de calidad de la democracia, arriba a la siguiente conclusión:

Si se mide la calidad de la democracia definida por lo procedimental, lo electoral tiene mayor atención, en contraste con la concedida por un concepto más amplio. Sin embargo, la mayor centralidad no incluye mejor comprensión de lo electoral, pues esta tendencia conceptual incurre también en las simplificaciones de relaciones complejas que resultan del abordaje estadístico de cuantificar a lo político. Ocurre que se mide algo con índices que en realidad no conciernen el concepto de calidad democrática.¹⁰

Con claridad, termina argumentando que tanto los estudios de integridad electoral como los de calidad democrática “requieren ser acompañados

⁸ *Ibidem*, p. 1391.

⁹ *Ibidem*, p. 1394.

¹⁰ *Ibidem*, p. 1412.

por investigaciones históricas-empíricas para contextualizar y poder comprender la importancia de lo electoral”.¹¹

El capítulo sobre resultados, retos y recomendaciones, lo escribimos Dieter, Daniel y yo. Es un texto que intenta hacer un apretado resumen de los hallazgos de la investigación comparada, en diálogo abierto y respetuoso con los capítulos que conforman la obra. Dice el texto:

La *Leitidee* (idea directriz) del proyecto de derecho electoral comparado de América Latina era encontrar en el análisis sistemático de las regulaciones constitucionales, legales, administrativas y judiciales en materia electoral de la región fundamentos y opciones propias al contexto para acciones de reforma en favor del firme afianzamiento de la democracia en América Latina. Apuntando a resultados, retos y recomendaciones nos movemos entonces por un lado entre experiencias, apreciaciones, preocupaciones, advertencias y sugerencias, etc.; y por otro entre las expectativas normativas de tendencia universal y las condiciones y exigencias propios del contexto regional y de cada país.¹²

Luego de repasar todos y cada uno de los temas analizados en los capítulos precedentes, se reflexiona sobre los objetivos generales que deben guiar el proceso de reforma en uno de los temas más sensibles en la región: la financiación de la política. Menciono telegráficamente los objetivos que identificamos:

1) Garantizar la independencia de los partidos políticos ... 2) Reducir el gasto electoral y asegurar el uso razonable de los recursos ... 3) Mejorar el uso de fondos públicos invertidos en el fortalecimiento de partidos democráticos ... 4) Garantizar una competencia electoral efectiva y promover la equidad política ... 5) Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación ... 6) Fortalecer la independencia de los órganos de control y dotarlos de instrumentos eficaces ... 7) Incorporar el enfoque de género en las discusiones y regulaciones sobre financiamiento de los partidos políticos.¹³

Y concluimos: “En resumen: la experiencia comparada demuestra que el éxito en la persecución de estas metas reside de forma significativa en la instauración de reglas claras, congruentes entre sí y acompañadas por órga-

¹¹ *Ibidem*, p. 1413.

¹² *Ibidem*, p. 1414.

¹³ *Ibidem*, pp. 1461 y 1462.

nos, procesos y mecanismos que aseguren su cumplimiento”.¹⁴ El capítulo termina con un decálogo de recomendaciones para proceder en una eventual reforma de este importante aspecto de nuestro derecho electoral.

He querido mostrar con estos párrafos lo mucho que he disfrutado y aprendido en la relación profesional que he tenido el privilegio de sostener con Dieter Nohlen a lo largo de los años. Me hubiera gustado, evidentemente, estar más cerca de su pensamiento y de su producción científica. Primero la militancia política y luego la función electoral, ambas actividades vertiginosas y absorbentes, me lo impidieron. No obstante, ahora que estoy de regreso, espero de manera definitiva, en la academia siga aprendiendo de lo mucho que ha producido mi amigo Dieter. Como he vuelto a enseñar ciencia política, recientemente me asomé a su colección de disertaciones que se publicaron bajo el siguiente título: *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*.

Quiero cerrar con dos reflexiones que se encuentran en el prólogo de ese libro. Dice Dieter:

En resumen, dado que el estudio de la disciplina está íntimamente vinculado con la enseñanza universitaria, vale poner énfasis en la enseñanza de la Ciencia Política en la lógica del conocimiento. Hay que enseñar a pensar lógica y sistemáticamente. Lo que equivale a enseñar a diferenciar en lo conceptual entre niveles de abstracción, categorías, diferencias de grado, etc. Saber diferenciar hace la diferencia entre un interesado y un estudioso de la política.¹⁵

Y concluye con una sugerencia “que tiene un alcance mayor al del estudio universitario de la Ciencia Política. Reside en sustituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento. Aunque con un significado que va más allá de la universidad, es en sus aulas donde ese proceso debe iniciarse”.¹⁶ Eso estoy intentando hacer ahora, más de veinte años después de conocer a Dieter Nohlen.

¹⁴ *Ibidem*, p. 1463.

¹⁵ Nohlen, D., *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*, Madrid, Marcial Pons, 2012, p. 14.

¹⁶ *Ibidem*, p. 16.



Foto 2. Con Josep M. Vallés (Universidad Autónoma de Barcelona), Mario Caciagli y Alberto Spreafico (ambos de la Universidad de Florencia) en ocasión de la reunión de análisis de las elecciones españolas en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, junio de 1977.