

II. Las reformas electorales desde una perspectiva internacional comparada y la reforma mexicana subsiguiente al proceso electoral 2005-2006

Desde una perspectiva internacional comparada, las reformas electorales se han multiplicado a la luz de los cambios políticos que tienen lugar en el mundo desde mediados de la década de los setenta del siglo XX, especialmente desde el fin de la guerra fría al fines de los ochenta. Hasta entonces, el número de países con elecciones multipartidistas apenas pasaba la treintena y las reformas del sistema electoral habían tenido lugar en países como la Francia de la V República o la Alemania posterior a la traumática experiencia de Weimar. Los países anglosajones y sus más estables ex-colonias como India o Ghana permanecieron en sus sistemas electorales tradicionales así como los países latinoamericanos una vez que se disolvían las recurrentes dictaduras en algunos de ellos. Las preguntas que desde una perspectiva científico-técnica hay que responder son básicamente las siguientes: bajo qué condiciones se llega a una reforma electoral; qué factores empujan o frenan el proceso de reforma; y qué tipo de hechos marcan hitos en el proceso, ya sea como puntos de no retorno ya como estancamientos del proceso.

Una cautela obligada es señalar que todo análisis comparado implica el uso de

medias verdades. Uno se ve forzado, por mor de la comparación, a formular conclusiones genéricas a las que pueden oponerse excepciones y, en todo caso, agregarse matices y condicionamientos. La inevitable conclusión es que no se puede transmitir conocimiento comparado en forma concisa y simultáneamente traer a colación todas las variaciones que ofrece la realidad.

La hipótesis guía de la investigación comparada sobre reforma electoral es que ésta se produce en función de cambios más amplios en el sistema político y responde a demandas para garantizar el cumplimiento o enfrentarse al deterioro de las funciones principales del sistema electoral: la función política de acomodar en las urnas los conflictos o desajustes esenciales de la sociedad y su correlativa función técnica de traducir el voto en posiciones de poder.

Los resultados de investigaciones recientes al respecto pueden resumirse diciendo que las mayores tensiones acerca de una reforma se producen en torno al cambio de alguno de los pilares del sistema electoral: fórmula de representación, tipo y tamaño del distrito, tipo de papeleta, el padrón electoral, los organismos



electorales y la financiación de la política, el equilibrio de género, la representación de minorías y, sin lugar a dudas, la aceptación de los resultados electorales. Como factores más relevantes que favorecen o atrasan la reforma, dependiendo de las circunstancias, están: quién o quiénes llevan la reforma a la agenda política y quién es el timonel de la misma; la competencia técnica; el uso de la fuerza; el tiempo político; y el interés por el bien común entre líderes y partidos; la incertidumbre sobre los resultados electorales; el empate virtual entre las principales fuerzas políticas; el clima de opinión pública y la presión internacional. Como hitos de inflexión en el proceso de reforma cabe resaltar el peso del tiempo político, la movilización popular masiva y sostenida, acciones de fuerza, alguna decisión arriesgada por el timonel de la reforma y la conclusión con o sin firma de acuerdos entre elites (López Pintor, 2009).

Los elementos del sistema electoral que centraron la investigación comparada de las democracias estables hasta finales de los años ochenta fueron la fórmula de representación, el distrito, el tipo de papeleta y el umbral de representación, precisamente por tratarse de los elementos que mayormente afectaban la estructura de la representación política (Lijphart, 1994). Sin embargo, con el advenimiento de un ciclo expansivo sin precedentes de las elecciones multipartidistas, ha habido que agregar otros componentes del sistema electoral como determinantes esenciales de la representación popular y la forma limpia en que se llega a la misma. Dichos componentes son tres y hay que advertir que también tuvieron una importancia de-

finitiva en la consolidación histórica de las más antiguas democracias. Se trata de:

- a) El sistema de *registro civil e identificación de las personas*, que las hace ciudadanas y ciudadanos así como la formación del *padrón electoral*, constituyéndose así el *demos* o cuerpo de electores. Esta problemática en la formación del *demos* es grave en muchísimos de los casi 200 países donde hoy se celebran elecciones con mayor o menor grado de pluralismo y eficacia democrática. En América Latina, los países del Cono Sur, a excepción de Uruguay, padecieron estas debilidades hasta mediados del siglo XX. Y hoy día, al menos cuatro de los países centroamericanos siguen constituyendo “el rabo por desollar” a este respecto. A este respecto, y solo de pasada, cabe mencionar la problemática compleja del voto en el extranjero con sus dimensiones filosófico-constitucionales, reglamentarias, logísticas, financieras y de relaciones entre estados soberanos. En el caso mexicano, dicho problema constituye objeto de polémica pública y de práctica electoral muy problemática a partir del 2005.
- b) Un segundo nuevo factor de reforma son las *autoridades electorales* cuya problemática central gira en torno a su neutralidad profesional e independencia respecto del gobierno y los partidos políticos. La modalidad institucional hoy generalizada es la Comisión Electoral Independiente, donde América Latina fue pionera desde el segundo cuarto del siglo XX con sus tribunales, consejos o comisiones

electorales según los países, con excepciones como Argentina, Chile o Colombia con un modelo mixto donde un organismo ejecuta mientras otro regula y supervisa. El reto actual, aun para las viejas comisiones electorales, es preservar o conseguir una independencia real respecto al poder ejecutivo y los partidos políticos, a fin de garantizar elecciones libres y transparentes. Los mecanismos que pueden garantizar dicha independencia son esencialmente el método de nombramiento y remoción de los miembros de la comisión, la formulación y desembolso del presupuesto y la profesionalización de un cuerpo técnico de funcionarios cuyos empleo es permanente y se obtiene y mantiene mediante reglas universales del servicio público (concurso de méritos, seguridad en el empleo, salario conocido, etc.). En América Latina, la independencia de los organismos electorales se ve fundamentalmente amenazada por su vulnerabilidad presupuestaria (el poder ejecutivo decide cuánto y cómo se desembolsa) y la presión de los partidos políticos sobre el nombramiento y la actuación no solo de los magistrados, sino del personal técnico.

- c) Como parte de la gestión electoral se halla la temática compleja y sensible de la *financiación de los partidos políticos* y las campañas electorales. La relevancia que tiene este tema es de alcance universal y por supuesto es general en América Latina y sin duda en México.

En el caso de México, una peculiaridad fundamental de la reforma electoral del 2007/2008 es que apenas toca a los que tradicionalmente se han considerado pilares del sistema electoral: la fórmula de representación, el tipo de distrito, el tipo de papeleta o el umbral de representación. Tampoco el registro electoral o la identificación ciudadana. Sin embargo se ha centrado en el elemento que acaparó la atención de la crisis política generada en la elección presidencial del 2006, esto es la administración del sistema electoral.

1. Antecedentes sobre la reforma de 2007/2008 en México

El sistema político mexicano ha tenido una evolución notable a partir de 1988 con procesos de cambio, que han involucrado a todos los actores relevantes y han redundado en una quiebra del sistema de partidos que rigió la mayor parte del siglo XX. Sucesivas reformas constitucionales y electorales fueron destinadas a fortalecer e institucionalizar un nuevo sistema de partidos al tiempo que otorgaban mayor transparencia al proceso electoral.

La aceleración de las reformas políticas a partir de la década del noventa ha tenido efectos drásticos y satisfactorios para la legitimidad del sistema democrático. Por una parte, se produjo la alternancia efectiva en el poder, mediante elecciones gestionadas por organismos de nueva creación como el IFE y el Tribunal Federal Electoral. Por otra, el generoso financiamiento público de los partidos políticos ha garantizado a la oposición una posibilidad cierta para difundir adecuadamente sus ideas y pro-



gramas; o en otras palabras, para proveer de una equidad básica al sistema electoral. Una reforma constitucional de 1996 estableció que el financiamiento público a los partidos debe ser superior a los recursos procedentes de fuentes privadas. Ciertamente, este segundo aspecto ha generado críticas respecto a los altos costos del sistema y, en buena medida, los proyectos de reforma han buscado limitar los gastos partidarios, como medio para evitar que se destinen excesivos recursos del Estado en el uso masivo de los medios de comunicación. Ambos aspectos de la reforma han derivado en un férreo mecanismo de fiscalización no exento de aristas más bien inquisitivas.

Desde una perspectiva histórica, el proceso de construcción de la democracia en México ha sido la consolidación del cambio político mediante la legislación electoral. Sin embargo, las características de la contienda electoral del 2006 y la disputa sobre sus resultados pusieron parcialmente en crisis el sistema. Ello motivó el amplio debate que concluyó con la reciente reforma.

Existe un consenso generalizado de que la reforma fue muy reactiva a la crisis del 2006, respondiendo a un conflicto político y en base a una negociación política. El Presidente Constitucional tomó posesión en medio de una tribuna legislativa tomada y expresiones de apoyo y rechazo exaltadas. El ambiente político polarizado exigió un trabajo de conciliación y negociación que tuvo, como primer objetivo, una nueva reforma electoral que diera respuesta a los fenómenos que se presentaron en el proceso electoral y para los que la au-

toridad no contaba con instrumentos legales. Asimismo, la reforma buscó acercar posiciones para sanar el dañado ambiente entre las fuerzas políticas y dar satisfacción a demandas nuevas y, con ello, desatorar la cargada agenda de reformas legislativas que requiere el país. Hay que recalcar que la reforma fue constitucional y legal, aprobada por unanimidad. Así pues, la reforma electoral se convirtió en el “principal instrumento para la construcción de un ambiente político viable para la convivencia plural” (Latapi, 2009). Por tanto, el debate y las medidas se centraron en las condiciones de equidad. El resultado es un enfoque regulatorio, fiscalizador y de sanciones.

Es importante destacar que la crisis política originada en las elecciones presidenciales del 2006, y que produce una división nacional de opiniones en cuanto a la eficacia y respetabilidad del IFE y la Justicia Electoral, no ha trascendido internacionalmente. De tal manera que las instituciones electorales mexicanas conservan prácticamente intacta su excelente reputación internacional. Buena prueba de ello es la frecuencia con que autoridades mexicanas participan en misiones de asistencia electoral internacional así como el gran número de delegaciones de funcionarios electorales de otros países de las más diversas regiones del mundo acuden a México para seminarios y actividades de intercambio y capacitación.

2. El proceso electoral 2005/2006 y la reforma electoral del 2007/2008

En México la democratización del sistema de partido único o hegemónico PRI es un proceso que se caracteriza por su carácter gradual o reformista con cambios paulatinos en un ciclo de largo tracto. Las reformas electorales se inician en 1977 con un ciclo que se cierra casi 20 años más tarde en 1996. Aquí se abre otro ciclo de más rápidos movimientos entre 1996 y 2006 (crisis electoral) con reformas profundas constitucionales y electorales iniciadas en diciembre del 2007.

Como se ha dicho antes, las condiciones a las que responde la profunda reforma del 2007/2008 son básicamente: a) que en la elección del 2006 el COFIPE puso en evidencia lagunas en cuanto a instrumentos para el arbitraje político; b) en 2003 el PRD no apoyó en el Congreso, donde era la tercera fuerza, el nombramiento de nuevos Consejeros del IFE y desde entonces fue crítico de la institución; c) en 2004 el Presidente Fox mostró en TV actos de corrupción del PRD y López Obrador en el gobierno del DF. Aunque se trató de desafuero sin éxito, esto enrareció el ambiente preelectoral (Latapi, 2009).

La reforma trató de llenar importantes lagunas del marco normativo. En general, las reformas anteriores atendieron lagunas en el área de la organización electoral. En este caso, las lagunas percibidas y consideradas importantes por los legisladores se centraron en los aspectos relacionados con las condiciones para la equidad de la

contienda. Entre otros, se señalan los siguientes vacíos:

- a. Falta de capacidad del IFE para controlar la equidad de la contienda, en particular el uso por los partidos de los medios electrónicos. Había fiscalización *ex-post* de los recursos, pero dada la modalidad de contratación bilateral partidos-medios, el IFE resultaba marginado;
- b. El efecto (percibido negativo por muchos, incluyendo el Tribunal Electoral) de las campañas negras (negativas);
- c. El IFE no podía impedir la intervención de los gobernantes en el proceso electoral, particularmente después del 2000. Tema menor pero en México tema mayor, dadas las sensibilidades existentes (producto de un régimen de partido dominante) y la intervención del presidente Fox;
- d. Forma del nombramiento de la autoridad electoral a causa de la renovación completa se perdía la memoria y experiencia institucional;
- e. Débil reglamentación de las precampañas. La única era interna del IFE y no era substancial.

Conviene destacar que, además de las cuestiones relativas a la competitividad electoral sobre las que se centra nuestro estudio, también se introdujeron cambios en la instalación, integración y funcionamiento de las “casillas” electorales; el diseño de las actas de escrutinio y cómputo; al calificación de los votos; la designación



y capacitación de las autoridades de mesa; la delimitación de los distritos electorales; el voto de los mexicanos residentes en el exterior; la formación de coaliciones, y el recuento de votos, entre otros.

La reforma electoral del 2007 conduce hacia un IFE con más y más pesadas responsabilidades, no necesariamente ligadas a la organización misma de las elecciones sino a aspectos de supervisión y control de los partidos durante el proceso electoral. Es claro que la reforma del 2007 hace aún más densa y pesada la maquinaria institucional electoral mexicana sin que necesariamente la institución haya ganado en autonomía respecto de los partidos políticos y el Congreso. En este sentido, podría decirse que, salvo que la práctica demuestre lo contrario, la nueva autoridad electoral mexicana acumula mayores competencias, pero como institución no gana en autonomía.

La autoridad electoral de México es internacionalmente reconocida como una de las más eficaces, si bien de las más estructuralmente complejas y financieramente costosas. Dado el carácter federal de la República mexicana, la duplicidad de órganos electorales, tanto administrativos como judiciales, se hace inevitable por razones de tradición y cultura política. Muchos estados federales mantienen administraciones electorales bastante más simples, pero cada país tiene su historia y normalmente las instituciones son un reflejo de la misma.

Es importante destacar que la crisis política originada en las elecciones presidenciales del 2006, y que produce una di-

visión nacional de opiniones en cuanto a la eficacia y respetabilidad del IFE y la Justicia Electoral, no ha trascendido internacionalmente. De tal manera que las instituciones electorales mexicanas conservan prácticamente intacta su excelente reputación internacional. Buena prueba de ello es la frecuencia con que autoridades mexicanas participan en misiones de asistencia electoral internacional así como el gran número de delegaciones de funcionarios electorales de otros países de las más diversas regiones del mundo acuden a México para seminarios y actividades de intercambio y capacitación.

La reforma electoral del 2007/2008 conduce hacia un IFE con más y más pesadas responsabilidades, no necesariamente ligadas a la organización misma de las elecciones sino a aspectos de supervisión y control de los partidos durante el proceso electoral. Es claro que la reforma del 2007 hace aún más densa y pesada la maquinaria institucional electoral mexicana sin que necesariamente la institución haya ganado en autonomía respecto de los partidos políticos y el Congreso. En este sentido, podría decirse que, salvo que la práctica demuestre lo contrario, la nueva autoridad electoral mexicana acumula mayores competencias, pero como institución no gana en autonomía.

3. Criterios internacionales de independencia y autonomía institucional de la administración electoral

Desde una perspectiva internacional comparada, los principales y mínimos criterios de independencias y autonomía institucional son los siguientes:

- a. Incluir en la Constitución la existencia de una administración electoral neutral e independiente del poder ejecutivo y los partidos políticos así como el mandato de que una ley especial (normalmente la ley electoral) regule los aspectos procedimentales que hagan efectiva dicha independencia y neutralidad políticas.
- b. Un procedimiento de nombramiento y remoción de los miembros de la más alta autoridad electoral que sea transparente y garantice la permanencia, profesionalidad y neutralidad de dichas autoridades. Normalmente el nombramiento procede de las cámaras por votación de mayorías cualificadas y de tal manera que, cualquiera sea la relación de los nombrados con los partidos políticos, queden liberados de todo nexo partidista una vez nombrados. Esto último se consigue por la permanencia en el cargo y procedimientos de remoción que no queden al albur de la mera voluntad de quien gobierna o de los partidos en las cámaras.
- c. Independencia de la autoridad electoral en la preparación de su pre-

supuesto, que debe ser aprobado por las cámaras y debidamente hecho efectivo por la autoridad financiera del gobierno. La autonomía presupuestaria es pieza principal de la autonomía e independencia institucional de una autoridad electoral.

- d. Profesionalidad de un cuerpo de funcionarios electorales, sometidos a las reglas comunes de selección, retribución y carrera en la administración del estado. La profesionalidad de los funcionarios electorales es pieza central de una maquinaria electoral neutral y eficiente.
- e. En cuanto a la justicia electoral, los modelos existentes en el mundo varían enormemente desde unos tribunales especializados en elecciones como es el caso de México, hasta la judicatura común pasando por sistemas donde el órgano administrativo electoral es a su vez tribunal de última instancia de las reclamaciones y recursos electorales. Y existen desde luego sistemas mixtos.

La reforma electoral mexicana del 2007/2008 se aviene en términos generales, como ya era el caso anteriormente, a estos criterios de derecho y política internacional comparados. Sin embargo, hay aspectos importantes en que se separa de ellos y son fundamentalmente los siguientes.

En primer lugar, la inclusión en la Constitución de un significativo número de aspectos en extremo detalle, que normalmente quedan solamente incluidos en la legislación ordinaria. Aparte de otras cues-



tiones aún menores, nos referimos especialmente a lo relativo al uso de los medios de comunicación por los partidos políticos, la financiación y control del uso de los recursos de los partidos y otros temas.

En segundo lugar, en cuanto al nombramiento de los consejeros del IFE, si bien el procedimiento parlamentario continúa vigente y la adición del escalonamiento al nombrarlos ayuda a mantener la memoria institucional, la forma en que la discusión sobre los candidatos a consejeros se lleva a cabo resalta la visibilidad de los apoyos partidarios en el proceso de nombramiento. Este último aspecto hace más patente la ligazón de cada candidato con partidos políticos concretos, lo que puede debilitar la institucionalidad del cuerpo directivo una vez integrado, no importa cuáles hayan sido los criterios y discusiones políticas habidas entre los partidos en las cámaras a la hora de decidir y proponer a votación los nombramientos.

En tercer lugar, la mayor presencia y visibilidad de los partidos políticos dentro de la institución. No solo se mantiene la oficina de cada partido dentro del IFE, sino que el Congreso designa representantes de los partidos en todas las Comisiones internas menos en una.

En cuarto lugar, la sustitución de la Comisión de Seguimiento, con presencia ciudadana, por una Unidad de Fiscalización cuyo titular es un funcionario nombrado por el Consejo del IFE, pero cuya autonomía de gestión necesariamente se verá influida por la abundante presencia de los partidos políticos dentro de la institución.

En quinto lugar, el establecimiento por el Congreso de una Contraloría interna en el IFE, cuyo titular es nombrado por las cámaras aunque sujeto a una serie de restricciones internas. Dicha contraloría es una adición al normal poder contralor de la Contraloría General de la República.

Finalmente, y de grandísima importancia, la reforma refuerza el carácter administrativo o burocrático del proceso electoral al cargar al IFE de competencias de supervisión, control y sanción. Desde una perspectiva de teoría constitucional y administrativa, el concepto general subyacente a los cambios más sustanciales del cuerpo normativo electoral es hacer girar toda la maquinaria electoral desde las elecciones como actividad de los ciudadanos y los partidos políticos a las elecciones como actividad administrativa de los aparatos del estado. Cabe agregar que no solo la ley ha llevado la reforma en esta dirección, sino que las propias reglamentaciones del IFE han hecho dicha dirección más inequívoca. Baste mencionar dos ejemplos de lo que se acaba de decir. Uno es el seguimiento del IFE sobre acceso de los partidos políticos a los medios, donde la institución electoral y no la ley ha establecido hacer un seguimiento del cien por cien de los spots en radio y televisión, una gran parte de los cuales pertenecen a la propia publicidad del órgano electoral. Una medida de esta magnitud carece de precedentes internacionales. Otro ejemplo es el reglamento del IFE que solo permite la promoción del voto a las autoridades electorales y queda vedado en cualquier otra instancia ya sean partidos políticos, iglesias, organizaciones empresariales y gremiales, organizaciones de derechos humanos etcétera. Esta nor-

mativa también resulta excepcional si no única en el contexto internacional.

Una vez más, las consecuencias políticas de todos estos cambios constituyen una pregunta empírica que solo el tiempo y la práctica electoral se encargarán de mostrar.

4. Avance excepcional en cuanto a la fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos.

En términos internacionales comparados, la reforma significa en este aspecto un gigantesco paso adelante al menos como cuerpo normativo. Incluye la fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tanto en elecciones federales como locales, en precampañas y campañas. Ello acompañado de un denso cuerpo de sanciones. Esta es una materia donde la mayoría de las nuevas democracias son legal y prácticamente deficitarias; y donde las viejas democracias no han encontrado el modo de hacer plenamente efectivo el control del uso de los recursos de los partidos. La reforma constituye un gran reto y avance legislativo para la democracia mexicana.

Algo parecido podría decirse en cuanto a la prohibición a los partidos de la contratación privada de publicidad electoral. En esta materia, los modelos de la práctica internacional varían enormemente y cada país suele responder a sus propias tradiciones. En el caso de México está claro que el legislador ha querido poner coto a unas prácticas que hacían muy difícil un terreno

equilibrado para la lid electoral. La práctica dirá en qué medida se podrá ir avanzando en la aplicación efectiva de la reforma, que de partida es muy valiente.

Una reflexión similar cabe hacer acerca de otros aspectos como los siguientes: a) las disposiciones que regulan la comunicación social gubernamental y prohíben la promoción personal de autoridades y la contratación de propaganda político electoral por parte de personas físicas y morales, b) la reducción sustancial del tiempo de las campañas electorales y la inclusión de regulación sobre las precampañas; y c) la concurrencia y armonización de procesos electorales federales y locales.

5. Asuntos de cuestionable trascendencia

Bajo este epígrafe cabe mencionar algunos cambios que en la práctica han de resultar muy probablemente menos efectivos de lo que su establecimiento y publicidad mediática puedan hacer suponer a quienes no están familiarizados con el funcionamiento efectivo de las administraciones electorales. Se trata de: a) La posibilidad de organizar las elecciones locales por parte del IFE a petición de parte en los estados de la federación. Se supone que esta parte son los institutos electorales estatales, lo que implicaría una imbricación del organismo federal en la vida de dichos entes estatales si aquel es requerido para realizar elecciones locales (¿constituye esta una posibilidad realista?); b) la existencia de acuerdos especiales del Consejo del IFE como los del 14 enero del 2009 sobre el llamado “blindaje” del proceso electoral frente al uso de



fondos ilícitos en las campañas; c) el anuncio oficial por parte del IFE de preparar listas de personas llamadas “políticamente expuestas” o más vulnerables a delitos de uso de recursos ilícitos. Esta última puede parecer una medida de dudosa constitucionalidad y legalidad penal por cuanto cabe interpretarla como cuestionadora del principio de que toda persona es inocente mientras no se demuestre lo contrario. En cualquier caso, en tiempos cuando se habla tanto de corrupción política en todo el mundo, arroja una sombra de duda sobre el mero ejercicio de la función pública por parte de una serie de funcionarios e incluso sobre la honorabilidad de sus familiares más inmediatos.