

CAPÍTULO TERCERO

HAY REFORMAS ELECTORALES QUE NO PERFECCIONAN LA DEMOCRACIA

María MARVÁN LABORDE

SUMARIO: I. Introducción. II. Reformas electorales en América Latina. Causas y efectos. III. Argentina: primarias obligatorias para la democratización de los partidos políticos. IV. México: procedimiento especial sancionador, garantía de equidad. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN¹

Este trabajo compara dos procesos de reformas electorales en América Latina: una aprobada en Argentina (2009) y la otra en México (2007). Con respecto al caso argentino, se analiza la reforma que introdujo las elecciones primarias, simultáneas y obligatorias, conocidas como PASO, y para el caso mexicano, la introducción del procedimiento especial sancionador (PES), que institucionaliza la facultad de las autoridades electorales de juzgar el contenido de las campañas político-electorales y sancionar las infracciones cometidas en un modelo de comunicación política progresivamente restrictivo. A pesar de que se trata de reformas de contenido tan disímulo, ambas permiten hacer una reflexión de carácter más general sobre las consecuencias del reformismo latinoamericano, sus limitaciones para transformar la conducta de los principales

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. La autora agradece la cuidadosa lectura y los comentarios realizados a este documento por dos colegas del #ObservatorioReformas.

actores (partidos y personas candidatas) y su impacto en la legitimidad de los sistemas electorales.

El punto de comparación se establecerá a partir del contraste entre las expectativas creadas por los poderes legislativos al momento de su aprobación, los discursos empleados para su legitimación, las dificultades derivadas de su implementación y los resultados obtenidos, tanto los buscados como los no deseados. A partir de la definición mínima de la democracia procedimental se hará una reflexión general sobre la importancia de las reformas electorales en los procesos de transición democrática en América Latina. Para ello, en el trabajo se define qué se entiende por sistema electoral; asimismo, se propone una definición de reforma electoral.

De acuerdo con Freidenberg y Muñoz-Pogossian (2016), la región se caracteriza por la inestabilidad jurídica de los sistemas electorales, cuestión que se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado. Las continuas reformas electorales han tenido como consecuencia el incremento en la regulación electoral, lo que a su vez ha propiciado que los sistemas electorales tengan muchos elementos contradictorios. El cortoplacismo de las reformas, en algunas ocasiones, ha provocado efectos no deseados o francamente contrarios al propósito que las justificó. Suele suceder que los costos de implementación son tan altos (no sólo en términos económicos), que terminan por provocar un debilitamiento institucional. Según las encuestas como Latinobarómetro (2018: 15), el apoyo a la democracia ha bajado de manera importante en los últimos años; solamente el 48% de la población encuestada prefiere un sistema democrático a un sistema autoritario. Ésta es la medición más baja desde 1995. La más alta se registró en 1997, con un apoyo del 63%. En este trabajo se parte de la premisa de que las continuas reformas han estresado a los sistemas electorales, y ello ha tenido consecuencias negativas sobre la confianza de la población en el sistema democrático.

Con relación a la reforma argentina, que obligó a los partidos a que celebraran elecciones primarias, se analiza exclusivamente lo que ha sucedido en las elecciones presidenciales. Primero se describe el contexto general previo a la reforma de 2009, evidenciando que el sistema de partidos que prevalece en Argentina desde la transición democrática de 1983 hasta la fecha entró en una fuerte crisis después de las elecciones de 2003 y 2005; en este contexto, la presidenta propuso la reforma que introdujo las PASO. Después, se estudian los cambios normativos, con especial énfasis en los objetivos que justificaron la reforma, y se analizan los resultados de ésta a partir del estudio de tres elecciones presidenciales en las que ha habido elecciones primarias obligatorias, el proceso de 2019, en el que Mauricio Macri, presidente en turno, buscaba la reelección.

Respecto a la reforma mexicana, se estudia el origen jurisdiccional del proceso especial sancionador (PES), creado a partir de la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el proceso electoral de 2006, y que se convirtió en legislación con la reforma de 2007. A través de esta reforma se estableció de manera simultánea: 1) la posibilidad de denunciar como ilegal el contenido de las campañas electorales; 2) la facultad de las autoridades electorales de juzgar el contenido de las campañas político-electorales para determinar qué es lícito decir y qué no, y 3) la obligación de las autoridades de resolver las impugnaciones a través de procedimientos sumarios. Por la vía de la interpretación, el TEPJF ya con anterioridad había impuesto sanciones a partidos y candidaturas infractores en materia de propaganda y discurso político. Sin embargo, la introducción del PES ha influido en el comportamiento de los actores, lo que ha llevado a la hiperjudicialización del sistema electoral e incrementado la complejidad de la legislación electoral, lo que en última instancia ha contribuido al decremento de la confianza en las autoridades electorales. En las conclusiones se hace una recapitulación de las razones por las que ambas reformas no cumplieron con la promesa fundamental que las animó: el perfeccionamiento de sus respectivos sistemas electorales y el incremento en la calidad de la democracia.

II. REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA. CAUSAS Y EFECTOS

La investigación desarrollada para este análisis parte de la clásica concepción de la democracia procedimental de Bobbio, quien la entendía como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. En este sistema, las decisiones que se toman por la regla de la mayoría son obligatorias a todos; las elecciones son competitivas, es decir, los electores tienen alternativas reales; existen garantías mínimas de los derechos y libertades de opinión, expresión, reunión y asociación, y el poder se ejerce conforme a la ley, dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales. Por último, pero no por ello menos importante, se reconoce una cierta interdependencia entre el Estado liberal y el Estado democrático, pues las libertades son necesarias para el ejercicio del poder democrático, mientras que el poder democrático garantiza las libertades fundamentales (Bobbio, 1986: 14-16).

A la discusión sobre los procesos de transición a la democracia le siguió el debate sobre las condiciones necesarias para entrar en un proceso

de consolidación (O'Donnell, 1996) y, más tarde, la discusión teórica centra su preocupación por medir la calidad de la democracia, utilizando para ello diversos indicadores y dándole mayor o menor peso a algunos de ellos (Diamond y Morlino, 2004). Bien advirtió Bobbio (1986) que la democracia es un sistema naturalmente dinámico, que demanda transformaciones y ajustes institucionales. Las conquistas o avances democráticos sólo pueden ser reversibles cuando atentan contra los derechos fundamentales o disminuyen las libertades. Esta inestabilidad propia de la democracia nos obliga a valorar si una determinada transformación institucional, incluidas las reformas legales, abonan a la consolidación de la democracia o incrementan la calidad de ésta. En América Latina la inestabilidad legislativa y un inusitado afán de perfeccionamiento pueden acabar por propiciar una desafección democrática que la ponga en riesgo, disminuya la calidad de la democracia o impida su consolidación.²

En los países de la región no ha sido fácil distinguir y apreciar cuándo finalmente se completó el proceso de transición y reconocer que un determinado régimen ya cumple con las características mínimas de una democracia procedimental. En México y Argentina se siguen utilizando las reformas electorales como medio de perfeccionamiento del sistema político o válvula de escape a presiones políticas generadas por crisis económicas o de otra índole. Esto eleva la dificultad de analizar los constantes cambios políticos y legales, pues es complicado evaluar si han servido para fortalecer la democracia o, por el contrario, han propiciado la disminución de la calidad de ésta hasta el punto de ponerla en riesgo. No está de más recordar la advertencia de Diamond y Morlino (2004) sobre la imposibilidad de mejorar de manera simultánea todos los indicadores de democracia que ellos mismos proponen. Frecuentemente, para que uno mejore, otro sufre cierto grado de deterioro.³

² En América Latina hay ejemplos importantes de reformas legales que han provocado importantes cuestionamientos sobre la eficacia de las instituciones electorales que a la postre generaron cuestionamientos sobre las autoridades electorales. Sirvan para ilustrar el punto dos ejemplos: 1) la introducción en El Salvador de las listas abiertas (voto cruzado) para los puestos de elección en cargos municipales provocó que los resultados electorales en la elección de 2018 demoraran más de dos semanas lo que provocó fuertes cuestionamientos sobre la eficacia y probidad de las autoridades electorales, y 2) en México, la posibilidad del ciudadano de repartir su voto entre los diferentes participantes de una coalición provocó que en las elecciones de Coahuila 2017 en algunas casillas el escrutinio demorara más de doce horas y además hubiera un incremento inusitado de votos nulos. Ambas reformas se justificaron como un empoderamiento de los electores por encima de lo que se ha denominado como la “partidocracia”.

³ Por ejemplo, en algunas reformas mexicanas, específicamente las que se refieren al modelo de comunicación política, se ha sacrificado la libertad de expresión para garantizar

El trabajo parte de una concepción minimalista o procedimental de la democracia, y adopta la concepción más amplia posible de sistema electoral. El concepto restringido de sistema electoral se refiere exclusivamente a la forma de votación y la traducción de votos en escaños. Aquí, por el contrario, el sistema electoral abarca también las reglas que regulan al sistema de partidos, al establecer los requisitos para su formación, umbral de participación o prerrogativas del Estado para su funcionamiento, así como lo referente a la profesionalización de la gestión electoral (gobernanza electoral), incluyendo las facultades de las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Entendemos, pues, sistema electoral en el sentido más amplio posible.

En consecuencia, las reformas electorales

...son entendidas como aquellas modificaciones que lidera la élite política... a fin de hacer ajustes a las reglas y normas que rigen los procesos electivos y que afectan el modo en que se comporta la ciudadanía, los partidos, los candidatos y/o movimientos independientes, los órganos electorales, y el sistema electoral en sentido amplio (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016: 16).

Las democracias latinoamericanas, en términos generales todas de nuevo cuño, recurren de manera frecuente a reformas electorales que buscan alterar las formas de elección de los representantes populares, el sistema de partidos, la relación entre partidos y candidatos y los electores, así como la gobernanza electoral tanto en el ámbito nacional como en el subnacional.

Esa inestabilidad de las reglas de los sistemas electorales y de partidos es distintiva para la región. De 1977 a 2019 ha habido más de 239 reformas en el conjunto de los 18 países latinoamericanos. Por supuesto, éste no es un fenómeno uniforme, ya que dentro del conjunto hay grandes diferencias en el número de reformas electorales llevadas a cabo en cada país. Freidenberg y Došek ofrecen una clasificación en tres grupos: 1) los hiperactivos, con más de dos docenas de reformas; 2) los moderados, que han hecho entre seis y 19 reformas, y 3) los pasivos, con cinco o menos. México está clasificado como hiperactivo (23), y Argentina, como moderado (13) (Freidenberg y Došek, 2016: 34-36).

No resulta exagerado afirmar que en América Latina ha habido un abuso de la agenda reformista. Como consecuencia, por un lado, en la región priva un exceso de confianza en la capacidad de la ley para transformar el comportamiento de los actores políticos; por el otro, hay una profunda des-

mejores condiciones de competitividad en las elecciones al poner la equidad como el objetivo más importante a preservar. Para un análisis más detallado de esta premisa se sugiere consultar Marván Laborde (2020).

confianza en el compromiso de dichos actores con las reglas democráticas. Todo ello ha sobrecargado las funciones de vigilancia de las autoridades electorales y el sistema sancionatorio, lo que no deja de ser profundamente paradójico.⁴

Las reformas electorales se han convertido en el instrumento privilegiado para dar una salida a conflictos sociales y deficiencias del sistema político. Son la resultante del reacomodo de las elites políticas, inciden en las reglas de acceso al poder y por lo tanto cristalizan en distribuciones de poder distintas a las originales. Siempre que se cambia la legislación electoral hay una intencionalidad de quien promueve la reforma y, normalmente, hay también un grupo de actores políticos que se resisten al cambio. Quien la impulsa busca obtener ciertas ventajas de las que carece; quien la resiste teme salir perjudicado. En muchas ocasiones, las reformas se convierten en moneda de cambio en otras negociaciones políticas. Ante la inaceptabilidad de la derrota, es frecuente que una reforma sea producto del chantaje de quienes salieron derrotados y encuentran más redituable justificar su derrota echándole la culpa a las reglas electorales, al comportamiento ilegal o ilegítimo del ganador o al comportamiento parcial de las autoridades; en el peor de los casos, una combinación de los tres elementos anteriores.

Cuando las reformas electorales se hacen bajo presión y se utilizan como salida a una determinada crisis política, los legisladores suelen ser menos cuidadosos para prever posibles contradicciones, y frecuentemente no reparan en los costos económicos o en las dificultades políticas que conlleva la implementación de una nueva reglamentación. Las leyes electorales, como todo proceso legislativo, son la resultante de un proceso de negociación en el que las diversas fuerzas representadas en el Congreso llegan a un acuerdo de compromiso. Lo que distingue a las reformas electorales es que los hacedores de las leyes son los principales destinatarios de los cambios legales, y su futuro puede depender de la reforma misma; es por lo que las frecuentes reformas electorales en América Latina han estado dominadas por el cortoplacismo. Quizá en ningún proceso legislativo sea más complicado garantizar una mínima imparcialidad, o lo que el filósofo moral norteamericano, Rawls (1971), llamó el necesario “velo de la ignorancia” que limite los cálculos políticos

⁴ “La agenda reformista en América Latina ha estado en el centro del quehacer político de las últimas décadas. Las razones que han conducido a las reformas son muchas. Van desde escándalos por vacíos legales que ponen en riesgo la institucionalidad democrática; incentivos racionales de la élite política para maximizar sus beneficios electorales; la necesidad de actualizar los marcos constitucionales o de adaptar el sistema electoral por presiones de la propia ciudadanía y/o de nuevos actores políticos que pretenden una mayor democratización e inclusión del sistema político” (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016: 15).

de las fuerzas que buscan beneficiarse con la nueva legislación. Por ello, se vuelve necesario un amplio consenso al aprobar las reformas electorales que involucre no sólo a la mayoría de las fuerzas partidarias representadas en el Congreso, sino también es indispensable tomar en cuenta a la sociedad civil organizada, a las autoridades electorales y a los medios de comunicación.

Las reformas electorales, como cualquier otra ley, se aprueban por la regla de la mayoría; en algunas ocasiones requieren mayoría calificada, pero si un sector minoritario está francamente en contra, es muy probable que la legitimidad de las nuevas reglas del juego se vea comprometida.⁵ Las reformas electorales requieren de un doble discurso legitimador frente a los partidos o actores políticos que resultarán afectados negativamente por la reforma y frente a la ciudadanía en general, que rara vez es consultada sobre sus preferencias, y mucho menos advertida de las consecuencias que podrán tener las mismas (Norris, 2011).

Cuando finalmente se aprueba una reforma, los partidos y el Congreso suelen legitimarla asegurando a la población en general que, gracias a esta modificación de las leyes, existe un sistema político electoral más democrático, más justo, más equitativo.⁶ Sin embargo, hay tres cuestiones que no siempre toman en cuenta las y los legisladores. La primera es que las reformas pueden lograr o no los propósitos que buscaron; la segunda se refiere a las dificultades que supondrá la implementación de éstas y los costos que supondrá para el Estado,⁷ y la tercera es que muchas veces las reformas tienen efectos no deseados, es decir, aun cuando cumplan con sus objetivos primarios pueden repercutir negativamente en otros aspectos que acaban afectando la calidad de la democracia, la certeza en el marco jurídico y la confianza en las autoridades electorales y los partidos políticos. Quienes impulsan las reformas suelen concentrarse en los efectos positivos que esperan de éstas. A mayor complejidad en las normas electorales serán más frecuentes las contradicciones internas o con reglas de otro tipo, incluyendo no sólo las reglas formales, sino también las informales, y que forman parte del sistema político.

⁵ “La obtención de la mayoría para una reforma no es un asunto aritmético, es un principio político. La participación de los organismos electorales en ese proceso ayuda a que las reformas tengan un sello imparcial y de viabilidad técnica; el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, de los medios y de la comunidad académica acentúa el halo de legitimidad de las reglas” (Romero Ballivián, 2016: 123).

⁶ En México, en especial desde 2007, la equidad se ha convertido en una obsesión de los juicios electorales y, en consecuencia, de las reformas electorales (Marván Laborde, 2017).

⁷ En México, a pesar de que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga a que las iniciativas de ley sean acompañadas de un cálculo financiero de lo que costaría su implementación (artículo 16), esto rara vez se cumple en el caso de las reformas electorales.

Las reformas electorales han abarcado muy diferentes ámbitos de los procesos electorales. Romero Ballivián (2016) propone una clasificación de las reformas electorales conforme al propósito perseguido: 1) ampliar la participación a grupos previamente marginados, por edad o cualquier otra razón; 2) apertura de abanicos electorales, lo que incluye a los mecanismos de democracia directa, como el referéndum o la revocación de mandato; la inclusión de la segunda vuelta, que en América Latina se ha convertido en la norma y no la excepción; regular la elección de las autoridades partidarias y establecer las elecciones primarias; 3) se relacionan con la gobernanza electoral, composición, modelo y atribuciones de los organismos electorales; 4) cuatro facetas de la equidad: *a*) piso mínimo de equidad en el financiamiento, *b*) piso mínimo en campañas electorales, *c*) diversidad y equidad en la representación, y *d*) encuadre de la reelección presidencial; 5) transparencia electoral y secreto al voto, y 6) reformas relacionadas con la modernización tecnológica, que van más allá de la urna electrónica.

En términos generales, todas las reformas electorales tienen como propósito afianzar y perfeccionar la democracia representativa, aunque en los últimos años en América Latina se han introducido ciertas formas de democracia directa para superar la crisis de representatividad y la pérdida de legitimidad de los partidos políticos. Es frecuente que los reformadores se enfrenten a dilemas de difícil resolución, pues en muchas ocasiones, al priorizar un elemento, hay afectaciones negativas en otros ámbitos (Romero Ballivián, 2016: 94). Desde luego, las dos reformas motivo de este trabajo no fueron la excepción. La reforma argentina que introdujo las primarias obligatorias como única forma legal de seleccionar candidatos entra a regular la vida interna de los partidos; con ello se establece una tensión entre el derecho de los partidos políticos a la autodeterminación y el derecho del Estado de establecer reglas para su funcionamiento interno. El caso de México se enmarca en las reformas hechas para lograr una mayor equidad en los procesos electorales y asegurar la competitividad en el sistema de partidos; sin embargo, al permitir a la autoridad electoral juzgar sobre el contenido de las campañas electorales, se ha limitado severamente la libertad de expresión.⁸

Queda claro, entonces, que no todas las reformas electorales consiguen su último propósito: fortalecer la democracia; algunas de ellas pueden inclu-

⁸ “Las reformas que ayudan a tener autoridades y procedimientos electorales idóneos son necesarias, pero insuficientes sin voluntad política de aplicarlas. La reforma se vacía si los actores incumplen la letra y sobre todo el espíritu, algo más delicado, menos sencillo de demostrar que se incumplió, pero que provoca claramente en la sociedad el sentimiento de la falsedad. El respeto del espíritu de la ley se traduce en una ganancia de puntos de legitimidad” (Romero Ballivián, 2016: 124).

sive contribuir a la erosión o declive de ésta. Desde una perspectiva más amplia, Guillén, Monsiváis y Tejera (2019) proponen ciertos parámetros para poder analizar si las reformas electorales contribuyeron o no a fortalecer la democracia. Éstos son:

a) los pesos y contrapesos fomentan la rendición de cuentas y equilibran el ejercicio del poder; *b)* se protegen o amplían en la práctica los derechos de la ciudadanía; *c)* la capacidad regulatoria del Estado se vuelve más efectiva; *d)* mejora la calidad de los vínculos entre partidos y votantes; *e)* y/o se crean nuevos mecanismos participativos, deliberativos y/o representativos, para favorecer el control ciudadano del poder político (Guillén, Monsiváis y Tejera, 2019: 11).

III. ARGENTINA: PRIMARIAS OBLIGATORIAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Antecedentes*

Desde el proceso de transición a la democracia (1983), el sistema de partidos políticos fue sufriendo una creciente fragmentación y disgregación. Este proceso se observó desde la década de los noventa, pero se aceleró con motivo de la crisis económica y política de 2001.⁹ No sólo se cuestionó al grupo en el poder, sino que hubo un verdadero quiebre de la legitimidad de la elite política. “La progresiva retracción de la confianza ciudadana culminó con la configuración de una crisis política en términos de legitimidad y eficiencia que alcanzó su máxima expresión en diciembre de 2001” (Tullio, 2016: 151). En 2002 se introdujeron algunos cambios electorales, entre ellos las elecciones primarias, que no tenían el carácter de obligatorias.

Para poder entender la reforma de 2009 es necesario entrar, aunque sea someramente, a definir al sistema de partidos que existe en Argentina, ya que, como se expone en el siguiente apartado, uno de sus objetivos fue reducir tanto el número de partidos políticos como el número de opciones que éstos presentan a los electores en cada proceso electoral. Las reglas para la formación de partidos políticos son muy laxas, tanto en número de afiliados

⁹ Una prolongada recesión económica provocó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical), con el famoso lema “Que se vayan todos”, llevando a un gobierno de transición y de inestabilidad política a lo largo de 2002.

como en los tiempos para formación de partidos, ya que nada les impide formarse al calor de un proceso electoral con la finalidad de postular una sola candidatura. Tampoco hay restricciones importantes con respecto al espectro territorial que éstos abarcan, pues los partidos locales pueden presentar candidatos en las elecciones federales de la Presidencia, diputaciones y senadurías.

Con estas reglas, lo que domina la escena política son los pequeños partidos locales, que sólo a través de alianzas tejidas cuidadosamente antes de las elecciones primarias están en posibilidad de generar tendencias nacionales fuertes. En consecuencia, en Argentina existe un gran número de partidos, en ocasiones con representación en un número muy limitado de distritos. En 1983, Argentina contaba con 308 partidos, y para 2009 éstos habían incrementado hasta 657. La reforma de 2002¹⁰ tuvo como efecto no deseado el incremento de partidos, ya que los candidatos que no obtenían apoyo para ser registrados por el partido en el que militaban, de inmediato podían formar un nuevo partido y competir en el proceso electoral que ya estaba en curso; tampoco había restricciones legales para cambiarse de partido.¹¹

A pesar de que existían más de seis centenas de partidos, había lo que se llamaba el “tradicional bipartidismo argentino”, que en el ámbito nacional se articulaba en torno a dos opciones: por un lado, el peronismo, con múltiples versiones del Partido Justicialista, y por el otro, el radicalismo, también con muchas versiones de la Unión Cívica Radical. Han surgido muchas otras opciones que en pocas ocasiones lograban una presencia nacional que fuera digna de ser tomada en cuenta: “A pesar de la alta diversidad institucional que ya caracterizaba a los sistemas electorales provinciales, los actores políticos locales competían a la sombra de los debates programáticos nacionales, caracterizados por contenidos sectoriales antes que territoriales” (Calvo y Escolar, 2005: 22). Ambas corrientes u opciones fueron rompiéndose por múl-

¹⁰ Esta reforma electoral fue parte de la respuesta a la crisis económica y política de 2001. En términos económicos se impuso “el corralito”, y en términos políticos bajo el lema “Que se vayan todos”, renunció el presidente Fernando de la Rúa.

¹¹ “Malinterpretando el momento y el reclamo, la mencionada ley [Ley No 25,511] derogó los requisitos de representatividad electoral para el mantenimiento de la personería jurídico-política, lo que sumado a la laxitud de los procedimientos y requisitos de creación partidaria, permitió la proliferación de partidos. Se facilitó la existencia y la posibilidad de competir por parte de partidos sin afiliados y de candidatos con partidos nominativos —entendiendo por tales a las meras estructuras jurídicas que se presentan a una elección sin capacidad de incidencia territorial ni representación social—, constituyéndose en el síntoma más evidente de la debilidad del concepto y de la praxis partidaria. Tal caracterización permitió que se llegara a calificar a los partidos como fungibles, toda vez que, constituidos para una oportunidad electoral, su utilidad se agotaba con su uso” (Tullio, 2016: 152).

tiples divisiones internas, en las que los conflictos territoriales y los liderazgos locales cobraron importancia. El personalismo se impuso por encima de la ideología de derecha e izquierda, y la política nacional quedó subordinada a la lógica de los partidos, movimientos y alianzas locales (Fernández, 2016).

Al crecimiento en el número de partidos políticos le correspondió un incremento, igualmente desmesurado, de listas electorales que entraban en competencia en cada proceso electoral. Entre 1991 y 2005, la legislación permitía que las elecciones legislativas nacionales no fueran simultáneas con las elecciones presidenciales, lo que también contribuyó al incremento de opciones. Se consideró que la oferta electoral tan voluminosa era un auténtico problema, entre otras cosas por la complejidad que introducía para que la ciudadanía pudiera distinguir y, en consecuencia, escoger entre las diversas opciones electorales. Esto, a su vez, tuvo un efecto perjudicial en el Poder Legislativo, ya que incrementó el número efectivo de partidos (NEP), lo que sin duda impactó negativamente el trabajo legislativo.

De acuerdo con Pomares *et al.* (2012), en 1983, cuando se reinstauró la democracia, el NEP era de 2.62. Éste fue incrementando paulatinamente entre 1983 y 1999, alcanzando el 3.2; en las elecciones de 2001 hubo un salto cualitativo, con un máximo histórico de 6.84, pero superado en las elecciones subsecuentes: en 2003 fue de 7.14, y en 2005 llegó a 7.28. El número de partidos descendió en 2007 a 6.31, y en 2009 volvió a subir a 6.57 (Pomares *et al.*, 2012: 28).

2. *Objetivos de la reforma*

La iniciativa de reforma fue una propuesta de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Para elaborarla, instruyó al Ministerio del Interior y a la Vicejefatura del Gabinete de Ministros, iniciar una ronda de diálogo con diversas agrupaciones políticas con el fin de modificar el sistema de partidos y el sistema electoral. Hubo una amplia convocatoria a todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, a las principales voces de la academia y de la sociedad civil. Después de un primer ciclo de reuniones, el Ejecutivo preparó un primer borrador, para después hacer una segunda ronda de participaciones; también sostuvieron reuniones con la Cámara Nacional Electoral (CNE). “La tarea realizada permitió identificar la coincidencia en la necesidad de reformar el sistema de partidos, homologar el sistema de selección de candidaturas, de modernizar el sistema de registro electorales y de darle mayor equidad a las condiciones en las que se desarrollan las campañas” (Tullio, 2016: 155 y 156).

La Ley 26.571 lleva por nombre Ley de la Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral; en el título queda claro su objetivo primordial. Para conseguir la democratización de la representación política se consideró que era necesario incrementar la democracia interna de los partidos y acotar su fragmentación para hacer más inteligible para la ciudadanía la oferta electoral. Ambos objetivos se lograrían a través del incremento de requisitos para crear y mantener personería jurídica a los partidos políticos, la introducción de las PASO, con un umbral de 1.5% para poder acceder a la elección general, la prohibición de las listas espejo¹² y las candidaturas múltiples. Se consideraba indispensable “que las listas que se presenten en las elecciones cuenten con un mayor grado de legitimidad previa... un objetivo central del proyecto es volver a contar con partidos sólidos y representativos” (Pomares *et al.*, 2012: 8).

Por lo que respecta a la creación y mantenimiento de partidos políticos, cuatro fueron los cambios introducidos. Se incrementaron los requisitos a los partidos para obtener el registro legal (personería jurídica), así como para postular candidatos; la Cámara Nacional de Electores (autoridad electoral) tendrá la obligación de publicar el número de afiliados una vez al año; los partidos deberán mantener un número mínimo para mantener el registro; se ampliaron las causas para la caducidad de la personería jurídica (pérdida de registro); los partidos están obligados a obtener al menos 2% de los votos en cada uno de los distritos donde tengan reconocimiento; la ley establece mecanismos más estrictos para afiliarse a los partidos, y para evitar las dobles afiliaciones deberá existir una renuncia expresa a filiaciones anteriores (Gallo, 2017).

Las elecciones primarias, simultáneas y obligatorias (PASO) se implementaron con un doble objetivo: 1) disminuir la cantidad de opciones electorales de tal manera que la oferta política fuera más transparente, objetivo que se logró, y 2) fortalecer la democracia intrapartidaria, cuestión que, como se verá más adelante, no necesariamente se logró. Antes de las PASO, todos los partidos y alianzas registrados podían presentarse a las elecciones generales; con la introducción de las elecciones primarias, sólo podrán hacerlo aquellas listas o alianzas que hubieran superado el umbral de parti-

¹² “Las «listas espejo» son listas idénticas entre sí, con iguales candidatos pero presentadas por diferentes partidos o frentes electorales, que luego suman los votos recibidos por cada uno de ellos” (Pomares *et al.*, 2012: 11). Éstas no deben confundirse con las listas colectoras, “que son un conjunto de listas de distintos partidos que presentan candidatos propios (diferentes) para una determinada categoría (por ejemplo, diputados nacionales) pero que se adhieren todas a una misma lista de candidatos para otra categoría (por ejemplo, presidente y vice) en la que no presentan candidatos propios” (Pomares *et al.*, 2012: 17).

cipación del 1.5%. Vale la pena hacer notar que la propuesta original del Poder Ejecutivo era del doble, es decir, el 3%. Es de suponer que la resistencia de terceras opciones fue lo que provocó que el Congreso finalmente sancionara un umbral de representación relativamente bajo, pero que de todas maneras ha sido útil para disminuir la oferta electoral que se presenta a las PASO y la que compete en las elecciones presidenciales.

3. *Efectos de la reforma*

Después de la reforma de 2009, las principales reglas electorales para las elecciones presidenciales son las siguientes:

- a) Sufragio directo y obligatorio.
- b) El presidente y el vicepresidente van en fórmula, y se eligen con un solo voto.
- c) Primarias abiertas simultáneas y obligatorias.
- d) Umbral de participación para poder participar en las elecciones generales de 1.5%.
- e) Primera vuelta electoral.
- f) Segunda vuelta electoral si ninguna de las opciones alcanzó el 45%, o bien si alcanzó entre 40 y 45% y la distancia con el segundo lugar es menor a 10%.

Probablemente sea muy pronto para hacer una evaluación definitiva de las PASO en el ámbito de las elecciones presidenciales, pero al observar los datos principales de las tres elecciones que han tenido lugar desde que se aprobaron, se evidencia que han sido muy eficientes para reducir la oferta de coaliciones presidenciales. Aun cuando el umbral de participación fue muy bajo, la realidad es que en las tres elecciones presidenciales (2011, 2015 y 2019) quedaron eliminadas algunas fórmulas que carecían de apoyo a nivel nacional. Sólo en la elección de 2015 alguna de las dos grandes coaliciones (peronistas y radicales) presentaron más de una fórmula de candidatos para postular en las elecciones presidenciales, es decir, efectivamente hubo primarias para que afiliados y simpatizantes pudieran manifestar su apoyo a una fórmula u otra. Los datos muestran una dificultad estructural para invitar a la ciudadanía a escoger la fórmula presidencial de su preferencia.

Como muestra la evidencia empírica, los partidos relevantes acuerdan las coaliciones meses antes del día de la votación para fortalecer sus posiciones frente al electorado. En este sentido, hay que reconocer que el objetivo de las PASO como un medio para democratizar internamente a los partidos

ha tenido un efecto sumamente limitado en el ámbito de las elecciones presidenciales; es necesario hacer un análisis de la implementación de las PASO en los casos de las elecciones para diputados y senadores y ver provincia por provincia y distrito por distrito cuál es el porcentaje de ocasiones en los que un mismo partido o coalición ofrece al electorado más de una candidatura como opción. Excede el objetivo de este estudio hacer ese análisis (tabla I).

TABLA I. NÚMERO DE COALICIONES PARTICIPANTES PASO Y PRIMERA VUELTA

<i>Elección presidencial</i>	<i>PASO</i>	<i>Primera vuelta</i>
2011	10	7
2015	11 coaliciones 15 fórmulas	6
2019	10	6

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

En las tres elecciones presidenciales analizadas, los dos primeros lugares de las PASO han sido los mismos que los dos primeros lugares de la primera vuelta, confirmando que a pesar de la gran debilidad del sistema de partidos y del incremento en el número de partidos efectivos en el Congreso, sigue predominando la tendencia al bipartidismo. De las tres elecciones estudiadas, sólo en 2015 se llegó a la segunda vuelta; en esa ocasión, en la segunda vuelta se revirtieron las tendencias, y el primer lugar de las PASO y de la primera vuelta quedó en segundo lugar. En cada etapa del proceso, Mauricio Macri recogió más votos de quienes estaban en contra de la opción que presentaba la coalición peronista. Al final, la diferencia con la que ganó Macri fue de 2.68%, por mucho la más apretada de las tres elecciones (tablas II, III y IV).

La elección de 2011 se distingue de las otras dos por la fortaleza de la candidata representante del peronismo, Cristina Kirchner. En las elecciones de 2015 y 2019, la fuerza del bipartidismo tradicional estuvo mucho más equilibrada. En 2011, la tercera fuerza en las PASO fue el Frente Popular, que consiguió el 11.57%, menos de un punto porcentual que el segundo lugar. En la primera vuelta, el tercer lugar lo ganó Unión para el Desarrollo Social, y el Frente Popular cayó hasta la quinta posición, con sólo el 5.86%. Tanto en 2015 como en 2019, el tercer lugar fue el mismo en las PASO y en la primera vuelta.

TABLA II. VOTOS OBTENIDOS POR EL PRIMERO Y SEGUNDO LUGAR EN PASO Y PRIMERA VUELTA EN 2011

<i>Coalición</i>	<i>PASO</i>	<i>Primera vuelta</i>
Frente para la Victoria Cristina Kirchner Amado Boudou	47.98%	54.11%
Frente Progresista Hermes Binner Norma Morandini	11.65%	16.81%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

TABLA III. VOTOS OBTENIDOS POR EL PRIMERO Y SEGUNDO LUGAR EN PASO, PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA EN 2015

<i>Coalición</i>	<i>PASO</i>	<i>Primera vuelta</i>	<i>Segunda vuelta</i>
Cambiemos Mauricio Macri Gabriela Michetti	28.67%	34.15%	51.34%
Frente para la Victoria Daniel Scioli Carlos Zannini	36.69%	37.08%	48.66%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

TABLA IV. VOTOS OBTENIDOS POR EL PRIMERO Y SEGUNDO LUGAR EN PASO Y PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA EN 2019

<i>Coalición</i>	<i>PASO</i>	<i>Primera vuelta</i>
Frente de Todos Alberto Fernández Cristina Kirchner	47.79%	48.24%
Juntos por el Cambio Mauricio Macri Miguel Ángel Pichetto	31.80%	40.28%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

Una de las preocupaciones de las PASO es que pudieran provocar lo que se conoce como la fatiga electoral, un fenómeno que apunta a que el electorado, a fuerza de ser convocado a elecciones muy seguidas, decidiera dejar de acudir a las urnas. Si bien, de acuerdo con la ley electoral, el voto es obligatorio, en Argentina no se aplican sanciones a quienes no voten. Aun así, parece una regla que, en términos generales, está muy arraigada en el electorado argentino, ya que el nivel de participación en la primera vuelta suele superar el 80%. Los resultados electorales evidencian que el electorado no parece sufrir la fatiga, pues en todas las fases del proceso hubo una alta participación ciudadana; vistas las cifras con atención, la menor participación es en las PASO; esto nos permite aventurar la hipótesis de que son las que el electorado considera las menos relevantes. La participación más alta se da en la primera vuelta, aunque en 2015 la diferencia entre la primera y la segunda vuelta fue de tres décimas, es decir, mínima (tabla V).

TABLA V. PARTICIPACIÓN PASO
(PRIMERA VUELTA Y SEGUNDA VUELTA)

	<i>PASO</i>	<i>Primera vuelta</i>	<i>Segunda vuelta</i>
2011	78.66%	79.39%	N.A.
2015	74.91%	81.07%	80.77%
2019	76.41%	81.31%	N.A.

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

De acuerdo con Scherlis (2017), las PASO son un instrumento “tremendamente exigente” para la sociedad y para el Estado, pero con resultados muy modestos con relación a los objetivos planteados, ya que han tenido poco impacto para ordenar la oferta electoral y fortalecer a los partidos. Lo que se puede afirmar es que cuando se trata de las elecciones presidenciales, las PASO no cumplen con el propósito de hacer que la gente participe en el proceso de selección interna de los candidatos; claramente aquí hay una promesa incumplida del supuesto empoderamiento de la ciudadanía.¹³

¹³ Algunos países latinoamericanos han obligado a los partidos políticos a introducir elecciones primarias de manera obligatoria para que la militancia o la ciudadanía en general participen de manera activa en el proceso de selección de los candidatos. La justificación es que a mayor democracia interna en los partidos políticos mejora la calidad de la democracia del sistema político en conjunto. Ésta es una discusión inacabada en América Latina (Freidenberg, 2019).

Uno de los efectos no deseados de la reforma es que ha dado pie al abuso de partidos pequeños que buscan un mayor financiamiento público mediante la multiplicación mañosa de listas. Los partidos pequeños se han aprovechado de que la Ley 26.571 garantizó que las agrupaciones políticas recibieran recursos públicos de la Dirección Nacional Electoral para imprimir el equivalente a una boleta por elector. Este abuso de algunas pequeñas fuerzas políticas ha generado críticas importantes al sistema electoral.

Las elecciones presidenciales de 2019 merecen un análisis más detallado, sobre todo por las consecuencias económicas que tuvieron las declaraciones del presidente Mauricio Macri al conocer los resultados de las PASO que no le favorecieron. Las elecciones primarias se celebraron el 11 de agosto, y la primera vuelta, el 27 de octubre del mismo año; no hubo necesidad de celebrar una segunda vuelta. Para la elección de presidente-vicepresidente se presentaron diez alianzas, todas ellas con candidaturas únicas, producto de un proceso de negociación entre las elites políticas.

Las declaraciones de Macri del 12 de agosto, en las que advirtió que el triunfo de Fernández de Kirchner ponía en riesgo a la inversión privada en Argentina, propició la fuga de capitales y la consecuente devaluación del peso argentino, que en sólo 24 horas perdió 23% de su valor; también se incrementó el riesgo de inversiones en el país. Aunque la crisis económica pudo haber sido producida, alentada o al menos no contenida por Macri, lo cierto es que, en la percepción de la gente, se trató de un comportamiento irresponsable que buscó, sin éxito, atemorizar a la población, advirtiendo que, de confirmarse el triunfo de Fernández, la crisis económica sería peor.

Es importante analizar con detenimiento el proceso de conformación de las dos alianzas principales. A riesgo de sobresimplificar la complejidad inherente a un sistema de partidos locales, que exceden varias centenas, es posible afirmar que para las elecciones de 2019 se lograron articular dos grandes opciones, en las que se reflejaba el alto nivel de polarización entre kirchneristas y antikirchneristas, lo que en Argentina se conoce como “La Grieta”.¹⁴

El “Frente de Todos” fue la alianza encabezada por el Partido Justicialista, con Alberto Fernández para la presidencia y Cristina Fernández de Kirchner para la vicepresidencia. El Frente conjuntó a 20 partidos de filiación peronista, que formaron una coalición que resultó atractiva para el kirchnerismo. La coalición se fue tejiendo paulatinamente con diversos liderazgos lo-

¹⁴ En 2013, Jorge Lanata utilizó la expresión “La Grieta” para hacer referencia a la extrema polarización que prevalecía en Argentina y argumentó que era una división que trascendía la política y se había convertido en un fenómeno social y cultural de calado más profundo (Zunino y Russo, 2015).

cales desde febrero de 2018, dieciocho meses antes de la elección. Un factor de unidad importante fue impedir que Mauricio Macri lograra la reelección. Finalmente, cuando Cristina Kirchner anunció que competiría como vicepresidenta en las elecciones PASO en la fórmula que encabezaba Alberto Fernández (el 18 de mayo de 2019), la alianza quedó consolidada para poder registrarse ante la autoridad electoral un mes antes de la fecha límite para registrar las listas de precandidaturas y sus boletas (22 de junio).¹⁵

En la alianza “Juntos por el Cambio”, encabezada por Mauricio Macri, los tres principales partidos de la coalición fueron la Unión Cívica Radical (UCR), Propuesta Republicana y la Coalición Cívica ARI. No participaron en esta coalición todos los integrantes de la de 2015 que había logrado convocar algunas expresiones regionales del peronismo, y que en 2019 dieron su apoyo a Fernández. La alianza acabó de fraguarse el 11 de junio, y presentó a Mauricio Macri como candidato a la Presidencia y a Miguel Ángel Pichetto como vicepresidente. Se sumaron a ella nueve partidos.

Las otras alianzas que registraron sus listas para las PASO fueron “Consenso Federal”, que se registró el 12 de junio con Roberto Lavagna para presidente y Juan Manuel Urtubey para vicepresidente; “Frente de Izquierda y de los Trabajadores-Unidad”, con Nicolás del Caño y Romina de la Pla, también registrada el 12 de junio; “Frente Nos”, con Juan José Gómez Centurión para la Presidencia y Cynthia Hotton (evangelista) para la Presidencia; “Unite por la Libertad y la Dignidad” fundaron la coalición en marzo de 2019 y propusieron como candidatos a José Luis Espert y Luis Rosales, así como cuatro listas más que fueron eliminadas en la PASO por no haber alcanzado el 1.5% requerido para participar en las elecciones generales.

Las diez listas registradas para la Presidencia postularon a candidaturas únicas. Atendiendo a la estructura del sistema de partidos argentino, caracterizado por la debilidad de los partidos, las múltiples fuerzas locales predominantes sobre las posturas programáticas nacionales y la importancia de las figuras y personalidades alrededor de las cuales se articula la coalición, resulta casi indispensable que cada coalición se presente con candidaturas únicas a las elecciones primarias. Desde esta perspectiva, parece imposible que las PASO sirvan para democratizar la vida interna de los partidos; ello no quiere decir que hayan sido inútiles; desde luego, sirven para ordenar la oferta electoral y disminuir las opciones por las que hay que optar en las elecciones generales. Es posible afirmar que la reforma cumplió de manera parcial sus objetivos, pues se incrementó un poco el orden en el sistema de

¹⁵ En Argentina es responsabilidad de cada partido o coalición imprimir sus propias paletas electorales.

partidos, pero no se logró el propósito de que la ciudadanía participara de manera efectiva en la nominación de las candidaturas. Los logros limitados tuvieron también dos efectos negativos: abrieron un canal de corrupción a los partidos pequeños que incrementaron su financiamiento público al aprovecharse tramposamente de una prerrogativa de la ley e incrementaron el costo de los procesos electorales.

IV. MÉXICO: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, GARANTÍA DE EQUIDAD

1. *Antecedentes*

Una de las transformaciones más importantes del sistema electoral mexicano, concebido en su acepción más amplia, fue la creación de un sistema contencioso electoral con una autoridad jurisdiccional que pudiera dirimir las controversias presentadas en los procesos electorales, especialmente para que los partidos pudieran impugnar las decisiones de la autoridad electoral.¹⁶ En 1986, como parte de la justicia administrativa, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, dependiente del Poder Ejecutivo. Su estructura y sus decisiones resultaron insuficientes para garantizar la legalidad y la legitimidad del proceso electoral de 1988, por lo que en 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral, primer órgano propiamente jurisdiccional para controvertir las actuaciones de la autoridad electoral (Córdova Vianello, 2008; Orozco Henríquez, 2016 y 2019).

La reforma político-electoral de 1996 creó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), incorporado al Poder Judicial de la Federación, y adoptó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), que tiene como objetivo elevar a rango de ley los principios de constitucionalidad y legalidad de las resoluciones de la autoridad electoral (Nava, 2017: 519). Para suplir una deficiencia ancestral, la nueva Ley fue muy “generosa” en términos de quién puede impugnar y qué actos son impugnables.¹⁷

¹⁶ Antes de 1987, las decisiones de la Comisión Federal Electoral (CFE) que la oposición consideraba injustas, ilegales o imparciales, sólo se podían controvertir en primera instancia frente a la propia CFE, que era parte de la Secretaría de Gobernación, es decir, del Poder Ejecutivo, y estaba dominada por el partido hegemónico. En segunda instancia se podían recurrir en la Cámara de Diputados, órgano político no jurisdiccional, donde también tenía mayoría calificada el PRI.

¹⁷ Esta Ley ha permanecido sin reformas importantes desde 1996 hasta 2020 (sólo se adaptó cuando el Distrito Federal se convirtió en Ciudad de México, y en 2014, para ade-

Los jueces electorales han jugado un papel protagónico en la evolución del sistema electoral mexicano, ya que han interpretado, desde la primera composición hasta la fecha, sus facultades de manera muy amplia, que posteriormente ha generado reformas constitucionales y/o legales para adecuar la ley a la jurisprudencia innovadora de la Sala Superior. Con base en esto, es justo afirmar que el TEPJF es uno de los agentes activos responsables de la sobreregulación electoral mexicana (Fix-Fierro, 2005; Salazar, 2011; Nava, 2017; Orozco Henríquez, 2019).

La LGSMIME establece tanto los medios de impugnación como las posibles conductas impugnables. Los supuestos contemplados en la legislación de 2007 y 2014 van mucho más allá de la actuación de la autoridad electoral, pues entre otros posibles infractores están partidos y candidatos que pueden ser denunciados por sus militantes y contrincantes. Las faltas cometidas a la legislación electoral pueden ser faltas administrativas, delitos electorales o simplemente conductas no tipificadas como sancionables, pero que el denunciante considera pueden vulnerar algunos de los principios constitucionales del artículo 41.¹⁸ Lo cierto es que, ante una ley extremadamente generosa, por describirla de alguna manera, y un tribunal dispuesto a dar curso a cualquier denuncia por débil o descabellada que parezca, las denuncias e impugnaciones se han convertido en parte sustancial de la estrategia de campaña de todos los partidos y candidatos. Para atender este problema, la reforma electoral de 2014 estableció sanciones por la presentación de denuncias frívolas; sin embargo, éstas han resultado ineficientes para inhibir esta conducta de partidos y candidaturas, porque el propio Tribunal no ha hecho uso de esta herramienta jurídica.

En el contexto de perfeccionamiento de la justicia electoral se creó el procedimiento especial abreviado, antecedente jurisdiccional del procedimiento especial sancionador. Las elecciones de 2006 fueron las primeras elecciones presidenciales después de que en 2000 Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN),¹⁹ había vencido al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó por más de siete décadas. Los dos candidatos que

cuarla a la interpretación constitucional y convencional, el nuevo sistema de nulidades y el derecho a impugnar de las candidaturas independientes).

¹⁸ La estrategia de denunciar faltas no previamente tipificadas como tales ha resultado sumamente provechosa para los partidos políticos mexicanos; muchas de esas denuncias pudieron haber sido desechadas por frívolas, lo que sin duda hubiera ayudado a inhibir esta conducta; sin embargo, los jueces electorales mexicanos tienen la costumbre de admitir todo por el temor de que se les acuse de no cumplir con su deber.

¹⁹ Partido Acción Nacional, fundado en 1939, de derecha, e identificado con la Iglesia católica.

se disputaron la presidencia efectivamente fueron, por parte del PAN, Felipe Calderón Hinojosa y, por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD),²⁰ en coalición con el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia,²¹ Andrés Manuel López Obrador, quien había sido jefe de Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).²²

Al arranque del proceso electoral, las encuestas de opinión pública daban una clara preferencia al candidato de la Coalición “Por el Bien de Todos”, Andrés Manuel López Obrador; Felipe Calderón comenzó en un lejano segundo lugar. En el curso de la campaña, las preferencias electorales se fueron cerrando hasta revertirse el día de la elección.²³ Felipe Calderón obtuvo el 35.91% de la votación, mientras que Andrés Manuel López Obrador, el 35.29%. El resultado electoral fue el más cerrado en la historia democrática de México.

Las campañas electorales de 2005-2006 se distinguieron por ser particularmente agresivas, con un uso muy “eficiente” de las campañas negras o propaganda negativa por parte de todos los contendientes.²⁴ Abundaron los *spots* de denuncia que acusaban a los candidatos por haber sido malos gobernantes, por haber participado en actos de corrupción o simplemente por ineptitud. Frecuentemente, los partidos en su calidad de quejosos argumentaban que la propaganda electoral debería tener el único propósito de presentar las diferentes opciones políticas y sus respectivas plataformas y no denostar a las otras alternativas. De manera hábil, aunque falaz, arguyeron que debería considerarse un agravante de la falta que el financiamiento público fuera utilizado para hacer propaganda negativa. Lograron que los jueces consideraran que éste era un mal uso del dinero del pueblo.²⁵ En ese contex-

²⁰ Partido de la Revolución Democrática, fundado en 1989, partido que unificó diversos partidos y corrientes, identificado como de izquierda.

²¹ En julio de 2011, el Partido Convergencia cambió su nombre por el de Movimiento Ciudadano.

²² Tanto en la elección de 2006 como en la de 2012, la elección presidencial ha sido una competencia entre dos candidatos, donde el tercer lugar queda muy rezagado; en cambio, el Congreso quedó partido por tercios. En contraste, en 2018, Andrés Manuel López Obrador arrasó en la Presidencia, y Morena, en el Congreso de la Unión.

²³ En 2006 no estaban normados los debates presidenciales. Se organizó un primer debate entre candidatos presidenciales, al que Andrés Manuel López Obrador decidió no participar. Esta decisión fue un punto de inflexión en las preferencias electorales.

²⁴ La Constitución y el Cofipe prohibían la calumnia y la denigración, por considerarlas contrarias al espíritu democrático; en tal sentido, las campañas negras eran censurables y sancionadas.

²⁵ Hasta 2014 la Constitución prohibía la difamación y la calumnia; a partir de esa reforma electoral, sólo la calumnia.

to de crispación, se debe que entender la resolución del SUP-RAP-17/2006, que instituyó el procedimiento abreviado.

La coalición “Por el Bien de Todos” reclamó frente al TEPJF la negativa por parte del Consejo General de Instituto Federal Electoral (IFE) de no aprobar un acuerdo en contra de la “Alianza por México”, formada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que les ordenaba retirar dos promocionales porque violentaban disposiciones constitucionales y legales. En dichos promocionales se asociaba a Andrés Manuel López Obrador con dos funcionarios de su gobierno y un miembro de la Asamblea del Distrito Federal, vinculados con actos de corrupción. La parte actora consideraba que los anuncios y, sobre todo, la no decisión del IFE para retirar los anuncios del aire hacían “un daño irreparable al proceso electoral porque se afectaban los principios de equidad e igualdad y el voto libre”,²⁶ lo que requería de un remedio oportuno, ya que el procedimiento sancionador, único vigente en ese momento, tenía plazos muy largos, de tal manera que era muy probable que el IFE y el TEPJF resolvieran hasta que hubiera acabado el proceso electoral, cuando el daño al candidato estuviera hecho y cualquier resolución fuera irrelevante.²⁷

En esa tristemente célebre resolución, el TEPJF creó un procedimiento abreviado que no estaba contemplado en la ley; los jueces electorales se enfrentaron a la necesidad de decidir entre el derecho a la justicia y el principio de legalidad (Madrazo Lajous, 2011). En una ponderación, cuyo razonamiento, lamentablemente, no hicieron explícito en la sentencia, decidieron por el derecho a la justicia. El procedimiento especial abreviado creado en esa resolución se convirtió en el procedimiento especial sancionador en la reforma de 2007-2008.

En el conflicto poselectoral de 2006, cuando el candidato en el segundo lugar sostuvo que la autoridad electoral había sido parcial en favor del partido en el poder,²⁸ la nimia diferencia entre el primer y el segundo lugar

²⁶ Una de las grandes contradicciones de las reformas electorales mexicanas es, por un lado, garantizar todas las condiciones económicas y materiales para que todos los partidos puedan tener acceso a radio y televisión y hacer propaganda y, al mismo tiempo, considerar que la propaganda de los partidos atenta contra el voto libre.

²⁷ Tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional consideraron ilegal o ilegítimo (por contravenir principios constitucionales) hacer propaganda que pudiera lastimar la imagen de un candidato. Las previsiones del sistema electoral mexicano prohibían que en la propaganda se incluyeran pronunciamientos de difamación o calumnia, lo que en realidad era, y continúa siendo, una medida de autoprotección que se dieron los partidos a sí mismos que, desde la perspectiva de algunos autores, no sólo atenta contra la libertad de expresión, sino que disminuye la utilidad de las campañas políticas (Temkin y Salazar, 2010).

²⁸ Contribuyó al clima de crispación el que los consejeros electorales que habían sido renovados en su totalidad en 2003 sólo fueron aprobados por el PRI y el PAN. Tanto en 1990

sirvió para reinstalar el discurso del fraude, a pesar de que éste nunca pudo demostrarse a cabalidad.²⁹ Al victimizarse, el PRD tuvo una posición privilegiada para exigir una nueva reforma electoral. Se hicieron importantes reformas constitucionales en 2007 y legales en 2008; se derogó el Cofipe de 1990 (múltiples veces reformado) para dar lugar a un código nuevo, aunque con el mismo nombre. Una de las principales adiciones al derecho electoral mexicano fue la creación de lo que a la postre se conoce como el “modelo de comunicación política”, que incluye como piedra angular al proceso especial sancionador (PES), pero no se agota en él.

El modelo de comunicación política garantiza el acceso gratuito a los partidos y candidatos a la radio y la televisión a través de los tiempos del Estado;³⁰ éstos son obligatorios tanto para los medios privados como para los públicos. Al mismo tiempo, se prohibió a cualquier persona física o moral comprar tiempo aire para hacer propaganda política o electoral, y se formalizó la facultad de las autoridades administrativa y jurisdiccional para juzgar el contenido de las campañas políticas y electorales en cualquiera de sus formas. Las autoridades electorales pueden revisar, a petición de cualquiera,³¹ los contenidos de los *spots*, los escritos de prensa, e inclusive hasta lo dicho por cualquier candidato en un mitin político.

como en 1994 y 1997, el nombramiento de los consejeros magistrados, ciudadanos y electorales, respectivamente, habían sido con el apoyo de las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD), pero en un momento de gran tensión en la negociación de 2003 el PRD se había levantado de la mesa de negociación como parte de su estrategia de presión, lo que provocó que cuando quiso volverse a sentar a la mesa ya fuera demasiado tarde y que no se tomaran en cuenta sus propuestas para consejeros. Esto jugaría en contra del IFE y de la confianza ganada en procesos previos.

²⁹ Lamentablemente, no hay una distinción conceptual clara entre fraude y malas prácticas. En este trabajo se considera que un fraude electoral debería definirse por la complicidad sistemática de las autoridades a favor de una fuerza política, usualmente la fuerza que está en el poder, llamada en la literatura anglosajona el *incumbent*. Malas prácticas deberían ser entendidas como acciones de deslealtad democrática que cometen partidos y candidatos, aprovechando ciertos espacios de indefinición de la legislación. El exceso de reformas latinoamericanas podría servir para demostrar empíricamente que mientras no haya un compromiso de los actores con la democracia, no disminuirán las malas prácticas de éstos. En México ha habido un uso consciente y fraudulento de las acusaciones de fraude para llevar los descabros electorales a tribunales.

³⁰ Los tiempos de Estado son obligaciones de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión para transmitir los mensajes que decidan las diversas entidades del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos constitucionalmente autónomos). Su fundamento está en la Ley Federal de Radio y Televisión (Navarro, 2019).

³¹ Para paliar la reducción a la libertad de expresión que conlleva el modelo de comunicación política, las autoridades no actúan de oficio, sino que debe mediar una queja, que puede ser interpuesta por cualquier persona; con el fin de no caer en “censura previa”, hay que esperar a que el *spot* sea transmitido en radio y televisión por lo menos una vez.

2. *Objetivos de la reforma*

La reforma político-electoral de 2007-2008 fue muy amplia, por lo que, para efectos de este trabajo, sólo se enuncian los principales objetivos de ésta, con el fin de analizar posteriormente y de manera particular los objetivos de la creación del procedimiento especial sancionador. En términos generales, la reforma pretendía mejorar la calidad de la contienda; por ello se buscó perfeccionar el concepto de equidad, que se amplió a cuestiones subjetivas, que rebasaron con mucho tanto el acceso al financiamiento público como las reglas de fiscalización de los recursos públicos y privados y el acceso garantizado a los medios de comunicación.

El objetivo de la regulación dejó de constreñirse a asegurar que los partidos pudieran competir en “una cancha pareja” medida por la competitividad del sistema electoral, para tratar de asegurar que en ningún momento los partidos se hicieran de “ventajas indebidas”.³² Se responsabilizó a las autoridades electorales de vigilar y censurar el discurso político y la propaganda electoral, a fin de que no hubiera abusos de partidos ni de candidatos. Con el objetivo de disminuir el número de partidos políticos, se incrementó el umbral de votación y se cambiaron las reglas para votar por las coaliciones. Por último, pero no por ello menos importante, el Constituyente Permanente buscó acotar las facultades de interpretación del TEPJF en dos materias específicas: la nulidad de las elecciones y la creación de nuevas normas a través de la jurisprudencia (Córdova Vianello, 2008).

El modelo de comunicación política tiene su fundamento en tres prohibiciones constitucionales: 1) ninguna persona física o moral puede contratar propaganda electoral (CPEUM, artículo 41, base III, apartado C, 2014); 2) no se pueden realizar expresiones que calumnien a las personas o denigren a las instituciones (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, 2014), y 3) durante las campañas electorales no se puede transmitir la propaganda gubernamental (CPEUM, artículo 134, párrafo octavo, 2014; Gilas, 2016: 19).

De la lectura de las tres premisas anteriores es posible concluir, sin exageraciones, que la reforma de 2007-2008 se distinguió por imponer restricciones a la comunicación política de partidos y candidatos y generar un sistema complejo de sanciones, donde las autoridades administrativas encargadas de organizar las elecciones adquirieron un papel de sancionadores de la legalidad y legitimidad de cada palabra dicha por cualquier actor político en cual-

³² Muchas denuncias y sentencias hablan de este concepto de “ventajas indebidas” cuando no se refieren a una falta previamente tipificada, se vincula con los abstractos principios constitucionales del artículo 41.

quier medio y en cualquier momento. Cualquier conducta ilegal relacionada con estas tres prohibiciones se procesa a través del entonces creado procedimiento especial sancionador. El abanico de sanciones se ha incrementado constantemente, gracias a la combinación de dos factores: la imaginación de los denunciantes y la disposición del TEPJF (en todas sus composiciones de 1996 hasta la fecha) de admitir todas las quejas como válidas. Cuando la parte acusadora y/o las autoridades administrativas y jurisdiccionales no encuentran una sanción tipificada en la ley, recurren a la calificación de la ilegitimidad de la conducta del denunciado. Es relativamente sencillo argumentar que un dicho o hecho viola, de manera genérica, alguno de los principios constitucionales.

Cuando el legislador incluyó en la legislación el nuevo procedimiento especial sancionador, validó la argumentación de la Sala Superior plasmada en el SUP-RAP-17/2007, al considerar necesario que las autoridades electorales contaran con una herramienta que no sólo sancionara las faltas *ex post*, sino que tuvieran la posibilidad de “prevenir y corregir” la conducta de partidos y candidatos de manera oportuna, para salvaguardar la integridad del proceso electoral mientras está en curso. Para ello, era necesario incluir en el nuevo Cofipe un procedimiento sumario:

Este criterio de la Sala Superior del TEPJF fue considerado por el legislador federal en la reforma electoral constitucional y legal de 2007 y 2008, debido a que el Cofipe, en el libro séptimo, título primero, capítulo cuarto, en los artículos 367 al 371, estableció el procedimiento especial sancionador, cuya finalidad es determinar de manera expedita la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Cofipe; se violen disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, y por irregularidades e incumplimientos sobre las prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión (García Figueroa, 2011: 14).

En la exposición de motivos de la reforma, el Constituyente Permanente mostró una cierta ambivalencia frente a la actuación de la Sala Superior. No escatimó palabras para expresar su molestia, por lo que llamó una “invasión de facultades” del Poder Judicial, ya que se había constituido en legislador al dictar todos los pormenores que debería tener el procedimiento abreviado creado en la sentencia SUP-RAP-17/2006. Sin embargo, más adelante, en la misma exposición de motivos, las y los legisladores validaron la actuación del Tribunal al ampliar las reglas electorales:

Desde su promulgación en 1990, el Cofipe —hasta ahora vigente— ha carecido de normas que regulen con la debida suficiencia los procedimientos para sancionar a los sujetos que incurren en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. La ausencia ha sido suplida, parcialmente, por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por reglamentos administrativos aprobados por el Consejo General del IFE. La experiencia comprueba un efecto negativo por partida doble: por un lado, tanto el Tribunal como el Consejo General han venido actuando para suplir la deficiencia del Congreso, asumiendo de facto facultades reservadas al Poder Legislativo de la Unión; por el otro, se ha propiciado y extendido la comisión de conductas expresamente prohibidas en la ley, quedando impunes quienes en ellas incurren, debido a la ausencia de sanciones en el Cofipe u otras leyes (García Figueroa, 2011: 14).

A partir de la reforma en comento se establecieron dos tipos de procedimientos sancionadores: *a)* el procedimiento ordinario, pensado para que la autoridad electoral conozca de cualquier infracción electoral que no suponga un riesgo para equidad de la contienda, tiene tiempos muy largos que le permiten a la autoridad electoral sustanciar los procesos con amplias investigaciones; entre la presentación de éste y su resolución por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) pueden pasar hasta 70 días de acuerdo con los tiempos legales; *b)* el procedimiento especial, por el contrario, es de carácter sumario, pues busca detener “de inmediato” cualquier irregularidad que ocurra en el proceso electoral y pueda afectar la equidad de la contienda, por lo que de acuerdo con el diseño legal de 2007-2008 debería desahogarse en un máximo de cinco días³³ (con el rediseño del PES en 2014 se incrementó a seis días) (Espinosa Sillis, 2017: 579-581).³⁴

Los sujetos sancionables se extendieron a prácticamente cualquier persona física o moral. De acuerdo con Espinosa (2017), éstos son los partidos políticos; las agrupaciones políticas nacionales; cualquier ciudadano(a); personas físicas o morales; observadores electorales; autoridades y/o servidores públicos; notarios públicos; extranjeros; concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión; organizaciones sindicales, laborales, patronales o cual-

³³ Los plazos están establecidos en horas, lo que supone una presión adicional, ya que en el periodo del proceso electoral la ley mexicana establece que todos los días y todas las horas son hábiles.

³⁴ En la realidad, el cumplimiento de los plazos en seis días son la excepción y no la regla; a pesar de que la Ley establece que el quejoso debe aportar todas las pruebas, la autoridad de cualquier manera abre investigaciones que en ocasiones consumen los mismos plazos de los procesos ordinarios. Es frecuente que la resolución definitiva se tome meses después de concluido el proceso electoral. Esto, por supuesto, permite cuestionar la pertinencia y eficacia del propio PES.

quier otra agrupación; ministros de culto y asociaciones religiosas. Prácticamente, cualquier persona física o moral es un infractor electoral en potencia.

De acuerdo con la reforma de 2007, el PES se resolvía completamente dentro del entonces IFE. El proceso involucraba la actuación de la Secretaría Ejecutiva y el Consejo General, mientras que la Comisión de Quejas sólo intervenía cuando la parte actora solicitaba medidas cautelares (lo cual sucedía casi siempre). Con la reforma de 2014, la sustanciación del PES corresponde al INE, y la resolución, a la Sala Regional Especializada del TEPJF, creada exclusivamente con este propósito. Las medidas cautelares quedaron a cargo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE. A partir de la reforma de 2014 es plausible que sobre la misma situación haya hasta tres interpretaciones legales y criterios distintos, emitidos por tres cuerpos colegiados diferentes: primero, la Comisión de Quejas y Denuncias, que resuelve sobre las medidas cautelares para sacar un *spot* del aire; segundo, la Sala Especializada, que resuelve el fondo del asunto, y tercero, ante una posible impugnación del quejoso o del acusado, la Sala Superior tiene la última palabra (Espinosa Sillis, 2017: 582).

3. *Efectos de la reforma*

La creación del procedimiento especial sancionador tuvo por lo menos tres consecuencias importantes en el sistema electoral mexicano. En primer lugar, generó el incremento en la litigiosidad en los procesos electorales, ya que los partidos y los candidatos los han incorporado como parte esencial de sus estrategias de campaña. Esto ha propiciado una fuerte inseguridad jurídica, porque el catálogo de sanciones puede expandirse indefinidamente gracias a la imaginación de los partidos y las amplias facultades de interpretación de los magistrados electorales.

En segundo lugar, se dio la necesidad de incrementar los recursos humanos, tecnológicos y financieros tanto en el INE como en el TEPJF. Para poder administrar los tiempos del Estado se creó en el seno del INE el Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) con las siguientes funciones:

- 1) Producir las pautas de transmisión conforme a los criterios de equidad establecidos en la Constitución y notificarlas a las emisoras de radio y canales de televisión de todo el país, que están legalmente obligadas a cumplirlas.

- 2) Recibir y calificar la calidad técnica de los materiales que los partidos políticos y las autoridades electorales han decidido difundir en el espacio radioeléctrico.
- 3) Enviar los promocionales a los miles de concesionarios y permisionarios de todo el país.
- 4) Detectar la transmisión de promocionales en las señales radiodifundidas.
- 5) Grabar los promocionales transmitidos en radio y televisión.
- 6) Archivar en medios electrónicos toda la información grabada para tener testigos históricos de los cumplimientos o incumplimientos.
- 7) Generar reportes de las transmisiones de los promocionales pautados por el IFE (IFE, s/f).

Para desahogar las quejas en materia de comunicación política, en la reforma electoral de 2014 se creó una nueva sala del TEPJF, la llamada Sala Regional Especializada. Se trata de una sala permanente que requiere de presupuesto anual, aun cuando no sea año electoral (y que resuelve impugnaciones sobre el contenido de los mensajes políticos y electorales incluso fuera de los procesos electorales).

En tercer lugar, se introdujeron importantes restricciones a la libertad de expresión, al facultar a las autoridades a emitir un juicio sobre todos y cada uno de los *spots*, así como de todo lo dicho por los candidatos y los partidos. En este punto vale la pena destacar el espíritu (auto)proteccionista de los partidos políticos, al considerar que la crítica de la oposición es contraria al espíritu democrático y debe ser punible. Más que elevar el nivel del discurso en las campañas electorales, se busca evitar el perjuicio que pueda causarles las críticas de los opositores. Con la reforma crearon una suerte de pacto de *omertá*, del que todos podrían salir beneficiados.

A partir de la positivización del procedimiento especial sancionador (2007) se dio a los partidos y candidatos la señal inequívoca de que podrían inventar faltas cada vez que se sintieran incómodos con la propaganda de sus opositores. Ante la ausencia de una sanción específica, el quejoso siempre estará en la posibilidad de argumentar que el dicho de una candidatura y/o la imagen de un *spot* violenta alguno de los principios constitucionales que, precisamente, por ser principios, son muy amplios, y siempre están sujetos a interpretación. Cuando no han podido argumentar con éxito la ilegalidad de alguna conducta de los contrincantes, argumentan que ésta es ilegítima, y queda a la discrecionalidad de las y los jueces determinar si es necesario o no sancionar la conducta denunciada. Por su parte, las personas juzgadas saben que el catálogo de faltas siempre podrá ser ampliado a través de inter-

pretaciones garantistas —o falsamente garantistas—, como muchos críticos han argumentado.³⁵

La ampliación tan exagerada de sanciones y de los sujetos sancionables ha derivado en una situación paradójica, donde el INE y el TEPJF carecen de la autoridad sobre muchos de los sujetos imputables. Esto lleva a la paradoja de que los puede señalar como culpables, pero no tiene facultades sobre ellos para imponerles sanciones, lo que a la postre genera la sensación de incapacidad de la autoridad para conducir los procesos electorales con integridad.

En algunos casos (notarios públicos, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas) ni siquiera puede llevar a cabo la investigación de los hechos pues adolece de la posibilidad de concluir dichas investigaciones. Por ello, la función de la autoridad administrativa electoral, en estos casos, se limita a integrar un expediente y mandarlo a la Secretaría de Gobernación para que determine si inicia o no un procedimiento de responsabilidad (Espinosa Sillis, 2017: 580).

Ésta es una de las muchas razones por las que las autoridades electorales han sido acusadas por los partidos políticos y la opinión pública de ineficientes e ineficaces en la implementación de la reforma, lo que ha incidido en su deslegitimación.

V. CONCLUSIONES

A primera vista, pudiera parecer que la reforma electoral argentina que creó las PASO y la mexicana que instauró el PES no tienen nada en común. Sin embargo, al analizar las falencias de ambas y sus consecuencias no deseadas es posible encontrar en ellas los límites al reformismo electoral de la región. La introducción forzosa de las elecciones primarias en Argentina no sirvió para incrementar la participación política de la ciudadanía en el proceso de selección de candidaturas, puesto que, a riesgo de simplificar, la conformación estructural del sistema de partidos obliga a formar alianzas previas al día de las elecciones primarias. Las diversas fuerzas políticas han encontrado que ésta es la única manera de competir con propuestas fuertes, capaces de ganar la elección presidencial. Se promocionó la reforma de las PASO con el argumento de que el efecto de las primarias sería elevar la calidad de la democracia

³⁵ Muchos textos se han escrito para criticar esta ambición (falsamente) garantista de los jueces electorales; entre ellos destaco sólo dos: *Garantismo espurio* (2011), de Pedro Salazar, y *La (in)justicia electoral* (2018), coordinado por Hugo Concha Cantú y Saúl López.

argentina. La eficacia de la reforma ha sido puesta en duda, porque los candidatos presidenciales provienen de pactos entre las elites de los partidos, y la ciudadanía tiene poco qué decir.

Sobre la creación del procedimiento especial sancionador se dijo que serviría para mejorar la calidad de las campañas electorales y propiciaría una contienda más civilizada entre los partidos políticos. En lugar de conseguir estos objetivos, el PES ha servido para la hiperjudicialización de los procesos electorales, mientras que la ampliación del catálogo de sanciones a contenido de los jueces y la percepción de que tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional son incapaces cuando no imparciales.

El reformismo latinoamericano parte de la falsa premisa de que el perfeccionamiento de los procesos electorales puede perpetuarse *ad infinitum*, y que las reformas siempre tendrán consecuencias positivas. Sin embargo, la complejidad que se ha añadido a sus sistemas electorales ha generado consecuencias negativas que difícilmente los legisladores toman en cuenta. La implementación de las reformas exige importantes recursos económicos y humanos. El encarecimiento de los sistemas electorales propicia su deslegitimación y disminuye la afección de la ciudadanía por la democracia.

Tanto la creación de las PASO como la del PES abrieron nuevas oportunidades a partidos y candidatos para hacer trampas a la ley. En Argentina no faltaron los partidos pequeños que incrementaron artificialmente su acceso al financiamiento público al que tenían derecho por la concesión de la autoridad de financiar la impresión de boletas. En México, el PES, lejos de elevar el debate democrático, se ha convertido en una herramienta sumamente eficaz para paralizar la comunicación política y disminuir de manera drástica la libertad de expresión.

Las democracias para funcionar requieren de demócratas. Levitsky y Ziblatt (2018) señalan que para asegurar la supervivencia de las democracias es indispensable que los jugadores (partidos y candidaturas) se abstengan de sabotear el juego democrático a través de jugadas de rudeza innecesaria y falta de compromiso con el *fair play*. Hay una serie de reglas y conductas de cortesía (lo que en inglés se llama *forbearance*) que no pueden ni deben ser parte del derecho positivo; éstas forman parte de la actitud personal y colectiva de los contendientes y resultan indispensables en una democracia consolidada o que aspira a consolidarse.

Estas conductas de cortesía se convierten en el factor decisivo para que las democracias, nuevas o de viejo cuño, puedan sobrevivir las crisis a las que inevitablemente habrán de enfrentarse. Tarde o temprano, los países de la región aprenderán que las reformas electorales son una buena herramienta de democratización, e inclusive una válvula de escape que se puede

usar legítimamente para enfrentar una crisis política, pero que tienen alcances muy limitados en aquellas sociedades donde los demócratas escasean.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA, 2009, “Ley 26.571. Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, en *Boletín Oficial de la República Argentina*, 14 de diciembre, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=161453> (fecha de consulta: 2 de abril de 2021).
- BOBBIO, Norberto, 1986, *El futuro de la democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo, 2005, *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, PENT-Prometeo.
- CONCHA, Hugo y LÓPEZ NORIEGA, Saúl (coords.), 2016, *La (in)justicia electoral a examen*, Ciudad de México, Centro de Docencia e Investigación Económicas-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, 2008, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, Ciudad de México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo, 2004, “The Quality of Democracy: An Overview”, *Journal of Democracy*, vol. 15 (4).
- ESPINOSA SILLIS, Arturo, 2017, “Quejas y sanciones en el sistema electoral mexicano (2000-2016)”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saúl (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- FERNÁNDEZ, Elías Manuel, 2016, “La evolución del sistema de partidos argentino. Análisis de los procesos de fragmentación y desnacionalización de la competencia partidaria (1983-2011)”, *Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. 3 (5).
- FIX-FIERRO, Héctor, 2005, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- FREIDENBERG, Flavia, 2019, “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (comps.), *De-*

- recho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional Electoral-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “Las reformas electorales en América Latina 1978-2015”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), 2016, *Reformas a las organizaciones de los partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú-Sociedad Argentina de Análisis Político-Organización de los Estados Americanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GALLO, Adriana, 2017, “Internas abiertas y buen funcionamiento partidario. Los casos actuales de Argentina y Uruguay”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXV (72).
- GARCÍA FIGUEROA, Héctor Daniel, 2011, “Nota introductoria”, en MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GILAS, Karolina, 2016, *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GUILLÉN, Diana, MONSIVÁIS, Alejandro y TEJERA GAONA, Héctor (coords.), 2019, *México 2012-2018. ¿Erosión de la democracia?*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Mora-Juan Pablos Editor.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, s/f, *El Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE)*, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/MonitoreoMedios-SIATE/SIATE.pdf> (fecha de consulta: 2 de abril de 2021).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2019, *La administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para fines electorales*, Instituto Nacional Electoral, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/05/La_Administracion_Tiempos_Estado.pdf (fecha de consulta: 2 de abril de 2021).
- LATINOBARÓMETRO, 2018, *Informe 2018*, disponible en: <https://www.google.com/search?q=latinobar%C3%B3metro+2018&oeq=Latinbar%C3%B3metro+&aqs=chrome.1.69i57j0l7.7962j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (fecha de consulta: 15 de junio de 2020).
- LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, 2018, *How Democracies Die?*, Nueva York, Crown.

- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, 2011, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- MARVÁN LABORDE, María, 2020, “Tensiones democráticas entre la libertad de expresión y la equidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 82 (4) (octubre-diciembre).
- MARVÁN LABORDE, María, 2017, “La equidad del sistema electoral mexicano. Realidad posible y aspiraciones absurdas”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saúl (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- MÉXICO, 2021, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados.
- MÉXICO, 2014, Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Cámara de Diputados.
- MÉXICO, 2008, Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, Cámara de Diputados.
- MÉXICO, 1996, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Cámara de Diputados.
- NAVA, Salvador, 2017, “La evolución de la justicia electoral en México (1996-2016)”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saúl (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- NAVARRO, Fabiola, 2019, *Problemas, tensiones y desafíos de la propaganda gubernamental. Un estudio de los años 2000 a 2018* (tesis doctoral), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- NORRIS, Pippa, 2011, “Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model”, *West European Politics*, vol. 34 (3).
- O’DONNELL, Guillermo, 1996, “Illusions About Consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7 (2).
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: www.reformaspoliticas.org.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2019, “El contencioso electoral/la calificación electoral”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional Electoral-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2016, “Comentario al artículo 99”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Ciudad de México, Cámara de Diputados-Senado de la República-SCJN-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-CNDH-M. A. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- POMARES, Julia, SCHERLIS, Gerardo y PAGE, María, 2012, *La reforma después de la reforma. Hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente. Informe de monitoreo y evaluación*, Buenos Aires, CIPPEC-Friedrich Ebert Stiftung.
- RAWLS, John, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, 2016, “Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, 2011, *Garantismo espurio*, Ciudad de México, Fontamara.
- SCHERLIS, Gerardo, 2017, “Esperamos que esta sea la última elección con boletas múltiples partidarias”, Entrevista con Javier Tejerizo, 17 de julio, Elecciones Argentinas, disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/observatorio_de_re07_ok.pdf.
- TEMKIN, Benjamín y SALAZAR, Rodrigo, 2010, *Libertad de expresión y campañas negativas*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TEPJF, 2019, *Informe de labores de la Sala Regional Especializada 2018-2019*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/90069d58d1f9b14.pdf> (fecha de consulta: 2 de abril de 2021).
- TULLIO, Alejandro, 2016, “Fundamentos, alcances y efectos de la reforma argentina al sistema de selección de candidaturas nacionales en la Ley de Reforma Política de 2009”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Reformas a las organizaciones de los partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú-Sociedad Argentina de Análisis Político-Organización de los Estados Americanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ZUNINO, Edi y RUSSO, Carlos, 2015, *Cerrar la grieta. Ideas urgentes para el reencuentro de los argentinos*, Buenos Aires, Sudamericana.