

### III. CONCLUSIONES

224. El proceso de transición que vive México, comparado con otros países de América Latina y el mundo, tiene características propias por lo extenso y cambiante en el tiempo. Este proceso se puede resumir en: (a) la transformación de un sistema político por vía de reformas continuas y en su mayoría ambivalentes; (b) impartidas en principio desde el poder mismo; (c) pero paulatinamente incluyendo actores fuera de la élite del poder en el diseño de las mismas y con capacidad de beneficiarse de ellas; (d) reformas que son cada vez más cuestionadas por los partidos de oposición, producto ellos de un mayor pluralismo en la sociedad, que viene desarrollándose como resultado del proceso de modernización del país; (e) dinámica ésta que lleva a cuestionar, primero el predominio absoluto del PRI emanado de la Revolución mexicana y, posteriormente, al disminuir esta fuente de legitimidad revolucionaria, a cuestionar el sistema político en el cual el PRI continúa ejerciendo el poder; y (f) que obliga al PRI, para continuar en el poder, a buscar la legitimidad democrática vía elecciones no cuestionadas.
225. Lo anterior lleva a que el significado de la Reforma de 1996 esté relacionado con el momento que atraviesa el proceso de transición. Sin embargo, la aspiración de llevar este proceso a un punto final, meta deseada por todos los actores políticos, refiere a objetivos distintos, lo que condiciona en buena medida la apreciación de la reforma misma. Así, mientras el PRI persigue a través de ella legitimarse en el poder, los partidos de oposición, por su parte, buscan la alternancia en el gobierno. Este condicionamiento existe en la medida en que para el PRI la Reforma constituye un paso clave en la transición en tanto termine con los conflictos post electorales, mientras que en el caso de los partidos de oposición la Reforma solo tiende a ser percibida como paso decisivo siempre que conlleve a la alternancia en el gobierno. La aseveración: *sin alternancia el sistema no se consolida o si juegan limpio pierden*, ambas expresadas por los partidos de oposición durante las reuniones que sostuvo el grupo de expertos, ratifican esta percepción.
226. La Reforma de 1996, si bien se inscribe dentro del proceso de reforma electoral del último decenio, tiene sus propias características que la distinguen claramente de las anteriores por varios factores: (a) por su alcance integral; (b) por la búsqueda del consenso; (c) por la pretensión de constituirse en una reforma definitiva que cierre el ciclo de reforma-elección-reforma; y (d) por el deseo de poner punto final al fenómeno de la desconfianza. Por ello, comparadas con las reformas anteriores, las instituciones diseñadas por la Reforma de 1996 –sin perjuicio de las críticas dirigidas a su funcionamiento o a sus integrantes y de eventuales modificaciones futuras– son defendibles por el alto grado de correspondencia con los principios fundamentales de una institucionalidad democrática.

227. La Reforma representa al mismo tiempo un claro avance en lo normativo *vis a vis* con el régimen anterior, pese a no haber alcanzado el consenso en todos sus temas. Por su parte, a la luz del Derecho Electoral Comparado latinoamericano, la Reforma se destaca por su progresividad y ventajas, sin perjuicio de la existencia de efectos no deseados, así como de las singularidades que presentan algunas de sus normas. Como ya se ha dicho, el desafío pasa ahora por el grado de viabilidad y vigencia de la misma, así como de la apreciación que de sus efectos hagan los actores de cara a la coyuntura política actual. De ahí que la evaluación de la Reforma, al igual que su carácter *definitivo* y el futuro de la misma, dependan más que de su idoneidad normativa de la contingencia política, en particular del resultado de las próximas elecciones y de la interpretación que de éste hagan los diferentes partidos políticos.
228. La Reforma es percibida, tanto por los actores como por organismos de la sociedad civil, como un claro avance normativo respecto del régimen anterior. Subsiste, empero, tanto en la oposición como en determinados grupos no gubernamentales, grados diversos de desconfianza en relación con ciertos temas específicos. Hay, asimismo, conciencia de parte de estos de que la subsistencia de la desconfianza implica pagar un alto precio, así como la existencia de efectos no deseados, entre los que cabe mencionar: la sobrerregulación, la alta complejidad, los elevados costos financieros, determinadas inconsistencias y dificultades en el cumplimiento de algunas de sus disposiciones, los cuales oportunamente deberán ser evaluados y corregidos (ver anexos I y II de este Informe).
229. Por lo que se refiere al IFE, la Reforma consolida el proceso de *ciudadanización* y le otorga una autonomía efectiva al independizarlo por completo del Ejecutivo. La Reforma trae así, como una de sus principales consecuencias en el plano normativo, la configuración de una autoridad electoral administrativa autónoma, imparcial y profesional; percepción que es compartida por la mayoría de los actores entrevistados (ver anexos I y II).
230. En cuanto a su organización interna, se acrecienta la capacidad directiva y de control de los consejos en todos sus niveles mediante una transferencia a éstos de ciertas facultades y atribuciones de los órganos técnico-ejecutivos. Se trata empero de una estructura compleja que, no obstante el mayor grado de equilibrio y profesionalismo alcanzado, alberga aspectos potencialmente conflictivos, especialmente en la relación entre consejeros electorales y el aparato técnico-burocrático, la cual amerita ser atendida.
231. Por su parte, el nuevo modelo de integración del Consejo General del IFE fue reproducido, en lo pertinente, a nivel de los órganos desconcentrados. Sin embargo, mientras respecto del Consejo General hay mayor consenso sobre el grado de imparcialidad de sus miembros, la oposición conserva dudas acerca de dichos órganos y de hasta qué punto los cambios producidos aseguran en la práctica tal imparcialidad en

los niveles intermedios e inferiores de la estructura piramidal de la organización electoral.

232. Otra consecuencia importante de la Reforma radica en haber fortalecido aún más los instrumentos, procedimientos y mecanismos dirigidos, por un lado, a evitar la manipulación fraudulenta del voto y, por el otro, a garantizar mejores niveles de control, transparencia y certeza de los procesos electorales. De este modo el actual marco normativo regula detalladamente (en algunos casos con exceso, producto de la desconfianza) todas y cada una de las diferentes etapas. Entre los efectos no deseados o perversos cabe apuntar la sobrerregulación y la existencia de *candados* y *contracandados*, entre otros en relación con el padrón, con los listados nominales, con la credencial y con la transmisión de resultados, con el consiguiente altísimo costo financiero.
233. El avance en el campo de la judicialización del contencioso electoral no ha sido menos importante. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial y el modo de propuesta y designación de sus jueces le confieren un marco normativo institucional de total independencia *vis a vis* del Poder central. Por su parte, la ampliación de sus competencias, en especial en lo referente la calificación de las elecciones presidenciales y al *juicio de revisión constitucional electoral*, refuerzan de manera singular su papel de órgano supremo del resguardo del orden jurídico electoral. La Reforma amplió asimismo el sistema de medios de impugnación, el cual pese a garantizar plenamente la tutela de los derechos políticos, puede traer, debido a su alto grado de complejidad, consecuencias no deseadas en cuanto a su efectividad.
234. Respecto a los cambios en el sistema de representación, un primer efecto de la Reforma consiste en haber introducido el factor incertidumbre en el sistema político mexicano, en el sentido de que tanto el partido de gobierno como la oposición no tienen certeza ni de los resultados de las elecciones de julio de 1997 ni de las consecuencia políticas de los mismos.
235. Un segundo efecto relacionado con el punto anterior radica en la mayor competitividad y conflictividad del sistema político mexicano que pone a prueba la capacidad del sistema para resolver conflictos. Estos conflictos son de diferente naturaleza y están condicionados a los resultados electorales, ya que por un lado puede darse (a) entre las distintas fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados consecuencia del mayor grado de competitividad; (b) entre la Cámara de Diputados y el Senado, consecuencia de las diferentes mayorías en ambas cámaras; (c) así como entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, en el caso de que el partido de gobierno no alcance la mayoría absoluta de la misma; y finalmente (d) entre el Presidente y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de que un partido de oposición gane esta elección.

236. Estos posibles escenarios de conflicto pueden traer aparejado por una parte un *stress* tanto en lo que hace a la relación de los actores entre sí como en lo que refiere al funcionamiento del sistema político en su conjunto, debido a la eventual crisis de gobernabilidad traducida en la pérdida de eficacia del sistema en la toma de decisiones, como por ejemplo, en caso de un gobierno dividido.
237. Finalmente, las reformas introducidas en materia de representación política tienden a favorecer un formato tripartidista, que de adquirir estabilidad y una distribución relativamente equilibrada entre las tres fuerzas podría hacer aún más difícil la formación de mayorías unicolores. Por otra parte, dada la estructura ideológica programática del sistema de partidos en México, la formación de mayorías demandará un cambio de la cultura política, de modo tal de favorecer la negociación como mecanismo *sine qua non* para la búsqueda de acuerdos indispensables que aseguren la gobernabilidad del sistema político. De ahí que en la medida que la oposición pueda mejorar su acceso a puestos de gobierno o incluso jugar un papel más determinante a nivel nacional (Congreso, Distrito Federal) tenderá a bajar su nivel de desconfianza en el proceso político-electoral, contribuyendo así en un mejoramiento de la cultura política, traducida en valores, actitudes y comportamientos más idóneos con formas de gobierno que requieren para su funcionamiento de acuerdos o pactos estables entre los partidos políticos.
238. La búsqueda de mejores condiciones de equidad en la competencia política electoral, dada las relaciones tan asimétricas entre el partido mayoritario y la oposición durante los últimos comicios, ocupó un lugar central en la Reforma. En materia de financiamiento político, pese al rompimiento del consenso a nivel del COFIPE, se lograron claros y positivos avances *vis a vis* con la legislación anterior. Comparado a nivel latinoamericano, el sistema normativo mexicano es hoy uno de los más completos, regulados y ventajosos para los partidos. Sin embargo, la novedad del mismo impide aún una evaluación final, tanto de sus aspectos positivos (medios económicos seguros, equidad, transparencia, confianza) como de los no deseados o perversos (sobreregulación, costo excesivo, anquilosamiento de los partidos, petrificación). Por lo demás, pese a los innegables avances normativos, el tema sigue presentando un alto grado de conflictividad cuyas consecuencias contaminan la relación entre las élites, tanto en general como especialmente de cara a las elecciones de julio próximo. Subsisten, en este sentido, desacuerdos importantes entre el PRI y la oposición (en especial en torno al monto total del financiamiento público), así como dudas respecto a la viabilidad y vigencia de las normas más importantes.
239. Por su parte, el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica y el tratamiento que éstos hacen en sus noticiarios han experimentado también una considerable mejoría como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Reforma; mejoría que se traduce en un mayor nivel de equidad en la competencia político-electoral. En relación con el acceso de los partidos a los medios electrónicos,

los avances normativos son claros y positivos *vis a vis* con el régimen anterior. A nivel comparado el sistema se destaca tanto por lo favorable de sus normas en beneficio de los partidos políticos como por su densidad regulatoria, la que potencialmente puede llegar a producir efectos no deseados o perversos que es preciso monitorear. Por lo que se refiere al tratamiento objetivo de las noticias, se constata también un avance respecto de elecciones anteriores, si bien subsisten desequilibrios que es preciso corregir, como lo demuestran los últimos monitoreos, tanto de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C. como los del IFE. En suma, a la fecha de este Informe, y en relación con la equidad en el ámbito de los medios electrónicos, se avanzó más en cuanto al acceso de los partidos a los medios electrónicos que en materia de objetividad de la información.

240. Una cuestión sobre la cual la Reforma no introdujo variantes pero que pese a ello vale la pena destacar por su importancia es la observación nacional electoral. En efecto, la participación activa de la sociedad civil en materia de observación de las elecciones, similar a la que ya tuvo lugar de manera exitosa en 1994, es sana y positiva tanto para la profundización del proceso democrático como para la transparencia, credibilidad y legitimidad del próximo proceso electoral. De ahí la conveniencia de que para las elecciones del próximo 6 de julio las autoridades competentes brinden la mayor apertura y todas las facilidades a su alcance, de modo tal que los diversos grupos nacionales puedan llevar a cabo nuevamente una observación independiente, objetiva y profesional.
241. Cabe advertir finalmente, como ya se señaló en su oportunidad, que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales. Por lo demás, dada la proximidad de las elecciones y la incertidumbre que existe tanto en materia de resultados como acerca del comportamiento de los actores políticos, la posibilidad de una evaluación objetiva de la Reforma se ve contaminada debido a la lectura *electoralista* que los partidos hacen de la misma. Obviamente, los resultados de las elecciones de julio próximo repercutirán positiva o negativamente en la credibilidad y legitimidad no solo del proceso electoral sino además en relación con la Reforma misma. De ahí que una evaluación final deba ser hecha *a posteriori* de las elecciones de julio para garantizar así un análisis más objetivo, completo y desapasionado.
242. En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos. Sin embargo, ni lo uno (lo normativo) ni lo otro (lo institucional) cumplirán a cabalidad su cometido, si no van acompañados por un cambio positivo en la cultura política, en especial en lo que refiere a las actitudes y los comportamientos de los actores, con el fin de disminuir el abismo que sigue actualmente separando a la ley (norma) de la práctica (realidad sociológica); en otras palabras, el eterno conflicto entre una estructura *de jure* y una *de facto*.
243. Les corresponde así, una vez más, a los partidos y a sus candidatos contribuir ahora con sus acciones y comportamientos a crear un clima propicio para que las elecciones se

désarrollen en tranquilidad, con transparencia y en libertad. De ahí la importancia, frente a un sistema que se funda en la desconfianza, de intentar reconstruir desde todos los sectores, el *tejido de la confianza* para que la ciudadanía pueda creer, de una vez por todas, en los procesos electorales como la única vía, legal y legítima, para la democratización del país.

244. Y en el cumplimiento de este objetivo, los medios de comunicación, tanto escritos como electrónicos, juegan un papel fundamental en la divulgación de la cultura política democrática, al ayudar a crear no solo mejores condiciones de equidad sino en animar y en alimentar la fe de la ciudadanía en las elecciones. De ahí que no habrá reforma *definitiva* hasta tanto los principios normativos no se instalen en la conciencia de los actores y en la ciudadanía toda como normas de comportamiento y no tan sólo como normas del deber ser. En definitiva, el reto pasa por ratificar el espíritu y los objetivos de la Reforma por las conductas.