

INTRODUCCIÓN. LA REFORMA QUE VIENE

Contrario a lo que pensó el presidente Ernesto Zedillo al anunciar la importante reforma electoral de 1996, en esta materia (como, con toda probabilidad, en casi ninguna otra), no existen reformas definitivas. Diez años después de la operación política más ambiciosa hasta entonces realizada para revisar y modificar las instituciones político-electorales, los mexicanos enfrentamos de nueva cuenta el reto de ajustar las normas jurídicas en este tema. Es verdad que la elección federal para elegir presidente de la República y para integrar al Congreso de la Unión que tuvo lugar en 2006 hizo, en muchos sentidos, que las alarmas que advierten la necesidad de una nueva reforma en la materia sonaran con tonos de urgencia; pero lo cierto es que el tema de la reforma electoral ha estado presente en la agenda política del país, por lo menos, desde 2000.

De hecho, si nos atenemos a los datos que ofrecen los órganos legislativos, tenemos que desde septiembre de 2003 hasta febrero de 2005 en el Congreso de la Unión se habían presentado alrededor de 75 iniciativas de reforma electoral *lato sensu*. La explicación de este hecho es simple: las instituciones y las reglas electorales, cada vez que se ponen en marcha, deben sortear los retos que les imponen los cambios que han tenido lugar en la realidad política del país y que marcan la nueva dinámica de la competencia entre los políticos y sus partidos para acceder al poder. Con frecuencia, las normas se quedan cortas ante lo que la realidad exige. Valga un solo ejemplo como botón de muestra: hace algunos años, no más de una década, el fenómeno político de las llamadas “precampañas” era ine-

xistente o, cuando menos, irrelevante. Sin embargo, desde la elección presidencial de 2000, se han vuelto un fenómeno recurrente y en proceso de expansión —ya no son un evento exclusivo de la justa presidencial— para el que no existe reglamentación legal alguna en el ámbito federal.¹

Estamos convencidos de que una reforma electoral no puede dejar de lado una visión panorámica el sentido que han tenido las reformas electorales en el proceso de transición mexicana a la democracia,² por lo que todo cambio a la legislación electoral debe nutrirse de la larga y provechosa experiencia que en esta materia se ha venido acumulando en, al menos, la última década y media, aunque muchas de las lecciones se remontan incluso a la reforma electoral que desencadenó el proceso de transición a la democracia: la de 1997. En sintonía con lo anterior, las propuestas que se hagan en esta materia deben atender a los problemas que puso en evidencia el proceso electoral federal de 2006, pero no deben provenir únicamente de las lecciones que deja esta elección en la que se materializó la peor pesadilla de cualquier autoridad electoral: una derrota de la oposición apenas por un puñado de votos (233,831 de 41,824,453 sufragios que, restando los votos anulados, se tradujo en una diferencia del 0.56% de la votación total efectiva entre los dos candidatos punteros). Pensamos que una

1 En efecto, la Ley ni siquiera menciona a las precampañas, y si bien es cierto que existen ciertas reglas que los partidos deben respetar en sus procesos internos de selección de candidatos, las mismas se establecieron por la vía reglamentaria a cargo del IFE y por la vía jurisprudencial mediante criterios y tesis emitidos por el Tribunal Electoral.

2 Sobre la transición a la democracia en México pueden consultarse, entre otros trabajos, los siguientes: Aziz Nassif, A. (coord.), *México al inicio de siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2003; Becerra, R. et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Elizondo, C. y Nacif, B. (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002; Luken G. y Muñoz, V., *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003; Merino, M., *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

reforma que se limitara a reaccionar a los huecos y defectos del sistema electoral que evidenció el proceso electoral de 2006 sería una reforma miope e insuficiente. Miope porque perdería la perspectiva de los rezagos y retos que deben enfrentarse en esta materia y que, como ya lo anunciábamos, provienen, al menos, desde hace un lustro; insuficiente porque, en el México actual, dado el desarrollo de nuestras instituciones políticas en general, una reforma electoral debe ser sólo una parte de una reforma del Estado en la que los temas electorales se atiendan observando su vinculación con otras cuestiones más amplias como lo son la gobernabilidad democrática o las reglas que deben normar la relación entre el Estado mexicano y los poderes privados.

Invitamos al interesado en estos temas a no perder de vista la premisa de que México transitó hacia la democracia, en gran medida, gracias a las sucesivas reformas electorales que tuvieron lugar en el ámbito federal, pero también por las profundas transformaciones institucionales en la materia que se llevaron a cabo en el ámbito de las entidades federativas. Desde esta perspectiva no es errado sostener que la transformación política del país ha tenido y debe seguir teniendo lugar gracias a las negociaciones, acuerdos y pactos alcanzados por los diferentes partidos políticos para realizar las reformas constitucionales y legales, entre otros temas, en materia electoral.

En este sentido, el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, su fortalecimiento jurídico, institucional y económico ha constituido un eslabón fundamental de la mecánica del cambio político mexicano. Pero, al mismo tiempo, la creación de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, dotadas de las facultades legales y de los instrumentos institucionales necesarios para llevar a cabo su función, ha sido un complemento indispensable. Sólo de esta manera fue posible fortalecer la confianza de la ciudadanía mexicana en los comicios y asentar conceptos como la transparencia y la credibilidad en el centro de la lucha pacífica y civilizada por el poder político. Basta con voltear la vista hacia el pasado reciente —no

más allá de tres décadas— para constatar que, a pesar de algunos retrocesos identificables y de ciertos sobresaltos recurrentes, las elecciones se han convertido en el instrumento idóneo para encauzar la lucha plural por el poder político. Y ese paso desde un sistema de partido hegemónico hacia un régimen democrático en el que la pluralidad política se encuentra institucionalizada y representada no se dio por arte de magia. Fueron las reformas electorales, con los acuerdos políticos que les dieron forma y sustento, las llaves que permitieron dicha transformación. Por ello, ahora que la tubería electoral comenzó a oxidarse y amenazó con reventarse, es indispensable retomar el trabajo político y legislativo para garantizar las condiciones que permitan que la pluralidad continúe fluyendo.

Parece lícito afirmar que en nuestro país, las reformas electorales han tenido éxito porque fueron el resultado de un conjunto de procesos políticos de concertación incluyente en los que la ciudadanía pudo observar traducidas en acuerdos y normas sus legítimas aspiraciones democráticas. En el ámbito federal, como acabamos de advertir, la sucesión de una serie de reformas electorales emblemáticas —como las de 1977, 1986, 1990-1991, 1994 y 1996— trazó la ruta por la que se desplegó el núcleo central de la mecánica del cambio político mexicano desde un sistema político de partido hegemónico hacia una democracia plural y competitiva. Y ello sólo fue posible gracias a la madurez política de los diferentes actores involucrados, a su disposición a la negociación y a la aceptación de las bondades que trae aparejada la dialéctica democrática y el acuerdo político. Además, la construcción de la democracia mexicana también ha encontrado un asidero fundamental en el ámbito de las entidades federativas que integran a la República.

En cierto sentido es atinado afirmar que la transición hacia la democracia también fue un proceso que se construyó desde la periferia hacia el centro y desde lo local hacia lo federal. Desde esta perspectiva, las ciudadanías y los actores políticos —en plural— de los estados integrantes de la Federación contribuyeron activa y

determinantemente en la construcción de la democracia mexicana. Las Constituciones y legislaciones de las diferentes entidades federativas —a diferentes ritmos y con diversas intensidades— fueron permitiendo que la competencia democrática fluyera por los canales institucionales en el momento de integrar a los poderes locales y municipales. Y todo ello fue posible por que existió un *compromiso* político entre los diferentes actores de todos los partidos y de todo el país.

En sus ensayos sobre la democracia, cuando trata específicamente el problema del parlamento, Hans Kelsen nos ofrece un retrato insuperable de las virtudes indispensables e imprescindibles de este “compromiso” entre los diferentes actores políticos: el “compromiso significa posponer lo que divide a los asociados para privilegiar lo que los une. Cada acuerdo, cada pacto, es un compromiso, porque compromiso significa *recíproca tolerancia*”.³ Según el propio Kelsen, casi como un recordatorio de lo que han sido nuestras reformas electorales y como una advertencia de lo que deben seguir siendo, remata con la siguiente idea:

todo el *procedimiento parlamentario* busca alcanzar una vía intermedia entre intereses opuestos, un arreglo entre las fuerzas políticas antagónicas... su sentido profundo [de este procedimiento] es [lograr] que, a partir de la contraposición de tesis y antítesis de los intereses políticos, de alguna manera nazca una síntesis, que no es otra cosa que un compromiso.⁴

En la materia que nos ocupa el tema del compromiso, que debe ser resultado de una deliberación y de una negociación amplia y responsable, es particularmente relevante porque se trata de acordar las “reglas del juego” con las que se competirá por el poder político. Y si, como advertía Bobbio, la democracia se refiere, primordialmente, al conjunto de reglas que nos dicen *quién*

³ Kelsen, H., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 178.

⁴ *Ibidem*, p. 179.

está autorizado para decidir y *cómo* (bajo cuáles procedimientos) debe hacerlo, por lo que podemos afirmar que esta forma de gobierno es, simplemente, “un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas,⁵ entonces, ese compromiso detrás de las reglas debe ser lo más incluyente posible. De ello depende, en gran medida, que el sistema democrático se caracterice por permitir resolver pacíficamente las diferencias con el máximo de consenso y con el mínimo de imposición.⁶

A partir de las reflexiones expuestas hasta ahora, es posible aterrizar algunas directrices generales que, desde nuestro punto de vista, deberían orientar los trabajos tendentes a materializar una nueva reforma electoral (federal) en México. Destacan las siguientes:

1) Una reforma electoral, indispensable pero no urgente, en el contexto institucional del México actual debe ser parte de una operación legislativa mucho más amplia, en la que se aborden con una visión estratégica temas que, sin ser del todo independientes de la cuestión electoral, son más ambiciosos y están orientados a la consolidación y a la gobernabilidad democrática.

5 Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, p. X. El propio Bobbio especifica los que a su juicio son los “procedimientos universales” que caracterizan a esta forma de gobierno: *a)* todos los ciudadanos mayores de edad sin distinciones de raza, religión, condición económica o sexo deben gozar de derechos políticos (cada uno debe gozar del derecho de expresar su opinión o de escoger a quién deba expresarla por él o por ella); *b)* el voto de los ciudadanos debe tener un peso igual; *c)* todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo a sus propias opiniones, las cuales deben formarse lo más libremente posible, es decir, en una competencia libre entre grupos políticos organizados en competencia recíproca; *d)* los ciudadanos también deben ser libres en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos; *e)* tanto para la elección, como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de mayoría numérica; *f)* ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones. *Cfr.* Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 381.

6 *Ibidem*, p. 380.

2) Una nueva reforma electoral no debe entenderse como una operación fundacional. Nuestras instituciones en la materia han dado buenos resultados y, por lo mismo, sólo deben ser objeto de ajustes y mejoras (algunas ciertamente profundas) pero no de un rediseño total o de una transformación radical. Aprovechar la experiencia del pasado para consolidar lo que tenemos, evitando las tentaciones refundadoras, es una máxima que debe orientar el trabajo de los reformadores.

3) La reforma debe ser producto de una deliberación abierta y amplia que permita que los negociadores cuenten con todos los elementos necesarios para llegar a un compromiso productivo. Afirmar que se debe privilegiar el debate sobre la intransigencia y el acuerdo sobre la imposición es mucho más que un expediente retórico. No debe perderse de vista que lo que será sometido a la decisión legislativa son las reglas del juego democrático hacia el futuro. En ese caso el acuerdo entre (por lo menos) las principales fuerzas políticas es una condición de legitimidad irrenunciable.

4) El acuerdo político que debe respaldar a la reforma debe estar acompañado por un consenso renovado en torno de los funcionarios que integran y dirigen a los órganos electorales. En este tema el acuerdo en las *normas* también debe convertirse en un compromiso con los *nombres*. Dada la historia electoral de nuestro país, la legitimidad de los gobernantes y de los representantes populares se apoya en la legitimidad (política) de las normas y de los funcionarios electorales.

5) Por la naturaleza de algunos de los temas que deberá contemplar una reforma electoral integral y satisfactoria, la misma deberá *necesariamente* afectar normas de rango constitucional.

6) La reforma debe recuperar aquellos temas que, desde hace algunos años, han reclamado la atención de las autoridades electorales, de los estudiosos del tema y de los propios actores políticos y no debe limitarse a responder a los problemas concretos que la coyuntura electoral de 2006 colocó sobre la mesa.

7) En ese mismo sentido, es conveniente que la legislación electoral recupere y recoja diversas decisiones que, ante el “silencio”

cio legal”, han venido adoptando las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. Esta operación es particularmente relevante en temas delicados y complejos como lo son la fiscalización de los recursos partidarios y las reglas y principios que deben orientar la llamada “vida interna” de los partidos políticos.

En ese sentido, debe ponderarse seriamente el llevar al texto de la ley las muchas disposiciones que a través del trabajo reglamentario llevado a cabo por el IFE y, de manera particular, por medio de los criterios, precedentes y jurisprudencia emitidos por el Tribunal Electoral, hoy subsanan las lagunas legales, pero que carecen de la fuerza normativa que tendrían de contar con rango legal.

8) Asimismo es deseable que el Congreso de la Unión, al iniciar los trabajos tendentes a la futura reforma electoral, recupere para su análisis, valoración y estudio, algunas innovaciones legislativas que se han implementado en el ámbito de las diferentes entidades federativas. Aprender *desde* lo local es un imperativo que no puede ignorarse. A lo largo de dos décadas el sentido de los cambios en la materia había sido marcado por el legislador federal y las legislaturas locales se habían limitado a seguir la ruta trazada. Sin embargo, frente al estancamiento legislativo federal, en los últimos diez años el ámbito local se ha convertido en el laboratorio en donde se han experimentado diversas soluciones a los nuevos problemas que han ido surgiendo. Resultaría absurdo no abreviar de esas experiencias.⁷

Las breves notas que anteceden no son otra cosa más que algunas reflexiones sobre el carácter que, creemos, debe inspirar a una futura reforma electoral, así como los puntos de referencia

⁷ Destacan, sólo por citar algunos casos, la reglamentación de las campañas que hacen los códigos electorales de Baja California Sur y de Coahuila; la fiscalización “preventiva” que ordena a las campañas el Código Electoral del Distrito Federal; la reciente determinación que impone la Ley Electoral de Sinaloa para que toda la publicidad electoral deba ser contratada a través del Consejo Estatal Electoral; o las criticables disposiciones de las legislaciones de San Luis Potosí de establecer la segunda vuelta electoral y de Yucatán de introducir la figura de las candidaturas independientes.

hacia donde debe mirarse para poder nutrir, con una perspectiva que tienda a consolidar lo que hemos logrado (y que hemos logrado bien), los contenidos de dicha reforma. Se trata pues de consideraciones que atienden, esencialmente, a la forma y el espíritu que deben tener los cambios por venir.

El tema de los contenidos que debe llevar al texto de la Constitución y de la ley es precisamente el objeto de este libro. En el entendido de que los mismos deben ser el objeto de una reflexión meditada y consensada por los actores políticos, este libro recoge una serie de balances y propuestas que fueron presentadas por un conjunto plural de especialistas en la materia, durante un prolífico seminario organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en conjunto con IDEA Internacional, a mediados de febrero de 2007, para contribuir al trabajo que el legislador federal muy probablemente enfrentará en breve.

En ese sentido, el objeto de esta publicación, que recoge las conferencias magistrales y las relatorías de dicho seminario, es ser un acompañamiento del trabajo legislativo, proporcionar orientación y referencia en la delicada y trascendental tarea de adecuar las normas electorales (las “reglas del juego” democrático) a las necesidades, carencias y problemas que se han venido evidenciando en los años recientes. Estamos convencidos de que la discusión sobre las mejores soluciones para enfrentar esos nuevos pendientes debe ser abierta e incluyente y que trasciende el ámbito legislativo, con independencia de que ese sea el foro en el cual naturalmente tendrán que procesarse y acordarse. Los legisladores deberán ser receptivos a las muchas reflexiones y propuestas que desde hace ya varios años han venido presentándose, desde esa perspectiva, este libro pretende ser una contribución a esa discusión pública que nos involucra a todos.

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO
Pedro SALAZAR UGARTE