

PRÓLOGO

Porque cuanto más me preguntaba... si realmente sabemos qué es lo que se necesita cambiar y cómo cambiarlo, tanto más descubría (para mi desaliento) que la respuesta a esta pregunta era un rotundo “No”, y que las reformas realizadas llevan la huella de reformadores muy incompetentes. Tal vez éste sea un juicio demasiado riguroso. Aun así, la pregunta sigue siendo: en las cuestiones institucionales, ¿sabemos qué reformar y cómo lo vamos a hacer?”

Giovanni Sartori

El desarrollo democrático pertenece a la historia reciente de México. A pesar de que en nuestro país se han celebrado elecciones desde hace décadas, por no decir siglos, la democratización es un fenómeno nuevo, contemporáneo. El sufragio ha existido desde hace mucho, pero no la autoridad que lo hiciera valer. De ahí que una figura central en el desarrollo democrático del país ha sido, sin dudas, el árbitro electoral; o mejor dicho, los distintos árbitros electorales: las autoridades administrativas y jurisdiccionales tanto federales como estatales que, en conjunto, forman el complejo entramado institucional del federalismo electoral mexicano.¹

De esto modo, el árbitro electoral se ha erigido en el garante de la democracia en México. No es el único, pero sí la autoridad principal y más obligada de velar porque el derecho ciudadano al voto no sólo suceda, sino que también se respete. Por diversas razones históricas, lo cierto es que en México el árbitro electoral ocupa un lugar preponderante en la vida política nacional que no tienen sus similares en otros países, donde la función electoral recae, por ejemplo, en algún área dentro del ministerio del interior o bien, en alguna comisión *ad hoc* no permanente.

Por el contrario, en nuestro país el árbitro electoral es, como se ha dicho periodísticamente, casi un “ministerio de la democracia”; un cuasi poder público; una agencia de Estado, con presupuesto, personal, infraestructura, atribuciones, entre muchos otros recursos, que le permiten ser uno de los actores institucionales centrales de la vida política mexicana.

Al mismo tiempo, el árbitro electoral siempre ha estado bajo la lupa pública: vigilado por todos los actores, políticos y ciudadanos, públicos y privados, y hasta extranjeros. Desde su creación, el árbitro en México siempre ha sido observado: antes y durante la transición a la democracia. Ha sido sujeto permanente de escrutinio público por otras autoridades públicas como el Congreso y por la sociedad civil, por medio de organizaciones ciudadanas.

En muchos casos, las observaciones y críticas a su actuación han sido útiles para efectuar reformas de orden constitucional, legal y administrativo que han permitido mejorar su estructura orgánica, sus atribuciones normativas y hasta sus alcances políticos como autoridad. Dicho de otro modo, la observación

¹ Ya sea que nos refiramos al Instituto Federal Electoral (IFE), a los organismos electorales de los estados o a los tribunales electorales, existen ciertos principios comunes a todos ellos que definen, en singular, la figura del “árbitro electoral” en nuestro país: otorgar certeza al voto de los electores, actuar con apego a la legalidad, tomar decisiones con imparcialidad, resolver conflictos con objetividad, desempeñarse con profesionalismo, conducirse con independencia de los actores partidistas, en suma, ser un auténtico árbitro de la contienda política.

rigurosa e implacable al árbitro electoral en México ha permitido, en parte, su constante evolución hasta convertirse en un modelo internacional de organización de elecciones democráticas.

LOS OTROS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO

Como uno de los protagonistas más estudiados de la transición a la democracia, el árbitro electoral mexicano ha sido tema recurrente de conferencias, libros y debates. No hay estudio sobre la democracia mexicana reciente que no haga referencia al árbitro de las elecciones. Sin embargo, la mayoría de estos estudios se ha concentrado, prácticamente, en una sola de las autoridades electorales: el Instituto Federal Electoral (IFE) y, cuando más, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Las otras autoridades electorales —las del orden estatal de gobierno— que también forman parte del árbitro electoral mexicano, prácticamente han pasado desapercibidas. En el mejor de los casos, cuando se les menciona es de forma marginal, cuando no negativamente. Los organismos electorales locales han jugado un papel secundario en la transición mexicana a la democracia, si no es que antagónico en algunos estados de la república, donde las elecciones locales distan de ser plenamente democráticas. La universalidad del sufragio es una realidad en las elecciones nacionales, pero aún no en todas las elecciones locales del país.

De ahí lo novedoso del presente libro: *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. Se trata de una obra que se centra en los organismos electorales de las entidades federativas del país sin dejar de hacer referencia a los organismos electorales federales. En efecto, es un trabajo de investigación innovador por al menos dos razones: es el primer análisis global de todos los órganos electorales locales del país; y sus resultados se presentan de forma comparativa. Ambas cosas permiten afirmar que se trata del estudio más completo acerca del federalismo electoral mexicano hasta ahora publicado.

Entre los objetivos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC) está el de la promoción de una cultura democrática mediante la educación cívica y electoral.² Este objetivo precisa, entre otras actividades, la realización de investigaciones y estudios electorales. Por tanto, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, es un producto editorial que se deriva del propio mandato legal del IEPC Jalisco, como parte del programa institucional de investigación electoral.

El libro tiene un valor académico intrínseco, pero también un valor cívico-pedagógico que, debidamente promovido, puede contribuir no sólo a un mejor entendimiento de la función electoral, sino a mejorar las prácticas cívicas de la sociedad. De modo que este tipo de investigaciones inéditas buscan ser referentes útiles para una discusión pública más amplia, que pueda traducirse en una educación cívica de mejor calidad, que a su vez permita a los ciudadanos comprender mejor los gobiernos que emanan de los procesos democráticos. En suma, entender la importancia de las elecciones para la definición de autoridades.

Al coeditar un libro como *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, la autoridad electoral de Jalisco aspira a contribuir, por medio de una publicación de alcance nacional, a la construcción de una educación política democrática sustentada en métodos científicos, evidencia empírica y argumentos lógicos, es decir, a generar conocimiento que promueva la educación y la participación ciudadanas.

² Se encuentra explícitamente señalado en la fracción IV del artículo 115 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

PRÓLOGO

La obra ha sido elaborada por los académicos César Astudillo y Lorenzo Córdova, que forman parte de uno de los centros de investigación con mayor prestigio intelectual no sólo en México sino en Latinoamérica: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se trata de dos investigadores jóvenes, pero con un cúmulo amplio de publicaciones en temas electorales y democráticos, lo que asegura una alta calidad académica del libro. En ese sentido, esta publicación no sólo está avalada por la Universidad Nacional, sino soportada en dos académicos de inobjetable independencia intelectual.

La obra se publica dentro de una coyuntura política propicia para la discusión del papel que juegan los organismos electorales locales en México: en el momento en que la posibilidad de concentrar la función electoral en una sola autoridad nacional se ha considerado como una alternativa plausible. Si bien al final de cuentas no se estableció tal concentración en una sola instancia nacional, sí se abrió la puerta para que las entidades federativas puedan ceder esta competencia. Hoy, la Constitución Mexicana permite a los estados convenir con el IFE la organización de las elecciones locales. Dicho de otro modo, la reforma electoral de 2007 dejó claramente señalizada la salida de emergencia para que aquellas entidades de la República que no puedan garantizar la organización de las elecciones puedan solicitarle al IFE que lo haga.

Sin embargo, la discusión de esta posibilidad de concentración electoral no se dio sobre fundamentos empíricos. No existió un diagnóstico sobre el que se basara la posibilidad de concentrar la organización de las elecciones en una instancia central. A pesar de que los autores aceptan que la justificación que se da a la propuesta de reforma (de coadyuvar a reducir costos, aumentar la eficiencia y la confiabilidad de los procesos electorales de orden local) es persuasiva, señalan que se hizo sin considerar la opinión de las entidades federativas y mucho menos, la de los institutos electorales. En la discusión de la reforma política no participaron los gobiernos estatales, mucho menos los organismos electorales locales.

Por ello, la publicación de *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* aparece en un momento por demás oportuno, pues ofrece un diagnóstico jurídico útil y riguroso para la discusión en torno al cambio político en México.

BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ELECCIONES MEXICANAS

Para entender la arquitectura institucional de las elecciones en México, es necesario conocer previamente su evolución histórica. No se puede explicar la realidad de los organismos electorales locales sin una revisión histórica —aunque sea en brevísima síntesis— del desarrollo electoral de México. Para ello se puede dividir la historia electoral del siglo xx en cuatro etapas: 1) 1917-1946, caracterizada por leyes electorales laxas y por la organización y vigilancia de los comicios de manera descentralizada; 2) 1946-1963, cuando se centralizó la vigilancia y organización electorales; 3) 1963-1977, con la liberalización y la incorporación de una pluralidad política mínima y 4) 1977-1988, con la incorporación del principio de representación proporcional y de la pluralidad política en la cámara de forma controlada.

1917-1946: LAXITUD Y DISPERSIÓN ELECTORAL

La primera etapa de desarrollo electoral abarca de 1917 hasta 1946. En ella se formularon dos leyes electorales: la del 6 de febrero de 1917 y la del 1 de agosto de 1918. La primera fue una ley muy escueta e insuficiente, utilizada para la elección presidencial posterior a la promulgación de la Constitución Mexicana en la que sería electo Venustiano Carranza. La segunda se promulgó para cubrir algunas lagunas de la anterior: en ella se establece el voto secreto y el registro de candidatos (aunque no el de partidos) y los requisitos que los partidos debían cumplir para participar en las elecciones (González Casanova, 1985:

130). En general es un periodo de mucho desajuste y poca regulación formal sobre los procesos electorales. “Se puede señalar el periodo de 1917 a 1929 como una primera etapa de anarquía y desorden tanto en el plano de la organización de los partidos políticos como en el de los procesos electorales” (Marván, 1996: 6).

La clave de la fragmentación en la competencia política de este periodo es que, “la organización y vigilancia electorales eran tareas de los caciques políticos de cada región, pues la élite política nacional estaba lejos de haberlas centralizado... En síntesis, todo el peso de la organización y vigilancia de los comicios recaía sobre las autoridades municipales y sobre los mismos electores, partidos y candidatos. La Federación en general, y el Ejecutivo, en particular, prácticamente no tenían injerencia en el proceso” (Molinar, 1993: 23 y 26).

En este primer periodo, de 1917 hasta fines de 1933, el sistema electoral utilizó la fórmula de mayoría relativa en distritos uninominales. Sin embargo, la notable pulverización de los grupos políticos y su distribución regional, motivaron la existencia de un complejo multipartidismo a nivel nacional y regional, basado en relaciones de caudillos y caciques (Molinar, 1993: 22).

Las relaciones del centro con las regiones comienzan una redefinición con la decisión de Calles de formar un partido: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que aglutinará a todos los revolucionarios (Molinar, 1993: 23), e instituirá las vías de acceso al poder y se disciplinara la vida política. Un doble propósito subsistía a los anteriores: brindar a Calles el control sobre la vida política del país, determinando él a su sucesor en el poder y, al mismo tiempo, mediante el nuevo partido, imponerle un programa específico a seguir.

El PNR sirvió a los objetivos de Calles al permitirle el control sobre los presidentes: Emilio Portes Gil (interino de Obregón) Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (interino de Ortiz) en lo que se conoce como el “maximato”, periodo que posteriormente, en 1935, el general Lázaro Cárdenas rompería, consiguiendo grandes alianzas con su política de masas y un programa político progresista; Cárdenas aprovechó su gran apoyo popular y se sacudió la presencia del “jefe máximo”.³

La segunda etapa de este periodo, 1933-1938, consiste en la formación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y la búsqueda del mismo de reunir a los grupos triunfantes de la Revolución de 1910. Adicionalmente, hubo una modificación en las reglas electorales, que tuvo un papel fundamental en la concentración del poder político en el partido de Estado y el presidente: la proscripción (en abril de 1933) de la reelección legislativa continua.

González Vallejo caracteriza esta etapa señalando que la presidencia de Lázaro Cárdenas representa un cambio sustancial en la estabilidad y forma del sistema político: transformó el PNR, que era una herramienta de poder personal (según el diseño de Calles), en una organización de líneas corporativas para coordinar intereses potencialmente divergentes, de diversos grupos sociales. Con el nuevo nombre de PRM en 1938, comprendía los sectores: militar, obrero, campesino y popular.

Una sucesión de transformaciones y creaciones políticas favorecieron gradualmente la centralización del control de los asuntos políticos en el Ejecutivo Federal y la burocracia del partido del Estado. Entre ellas destacan la supresión del sector militar del PRM en 1940 y la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943. El fin de este periodo lo marca la promulgación de la Ley Federal Electoral en 1946.

³ Se puede ver este episodio del periodo cardenista en León, Samuel e Ignacio Marván: La clase obrera en la historia de México en el cardenismo, Siglo xxi, México, 1986. Citado en Molinar 1993: 57

PRÓLOGO

1946-1963: CENTRALIZACIÓN ELECTORAL Y HEGEMONÍA POLÍTICA

Esta etapa comienza con el decreto, el 7 de enero de 1946, de la mencionada Ley Federal Electoral y la transformación ese mismo año, del PRM en lo que actualmente se conoce como Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuyo registro se realizó en abril (González Casanova, 1985: 146). Por esos años, se redujo el mercado electoral; se sacó al Poder Judicial de la calificación electoral; se centralizó en el ejecutivo la organización y vigilancia de las elecciones; se proscribieron los partidos regionales y se descartó legalmente la posibilidad de que, fracturas en la familia revolucionaria, se organizaran inmediatamente en partidos formalmente registrados (Cárdenas, 1996: 93). Por ejemplo, en la elección no podían participar partidos con menos de un año de existencia registrada ante las autoridades, de ese modo se evitaban rupturas de última hora dentro del partido oficial (González Casanova, 1985: 146-147).

En 1951 se publica una nueva Ley Electoral que mantiene la misma estructura que la anterior. La ley dificulta aún más el registro de partidos políticos. Por ejemplo, les solicita la certificación notarial de la celebración de sus asambleas. La disposición se modifica en 1954 y aumenta de 30 a 75 mil el mínimo de afiliados nacionales y de un mil a 2 mil 500 en cada entidad federativa (González Casanova, 1985: 148-152; y Molinar, 1993: 36-38).

Siete años después, el PAN protestó por lo injusto de las elecciones boicoteando la instalación del Congreso: ordenó a sus candidatos electos no asumir su cargo en la Cámara. Esto, sumado a huelgas y movimientos de maestros y ferrocarrileros de 1958 y 1959, planteó el serio dilema al gobierno, de poseer un control político hegemónico que cuestionaba la legitimidad de las reglas del juego —pues condenaban a la oposición a la derrota tanto por la inequidad de la fórmula de conversión de votos en escaños, como por la parcialidad del árbitro (Molinar, 1993: 55-56).

1963-1977: LIBERALIZACIÓN POLÍTICA Y PLURALIDAD LIMITADA

Esta etapa inicia con un proceso de apertura ante el creciente déficit de legitimidad del régimen. La finalidad era dar la sensación de cierta justicia en el sistema electoral pero sin hacerlo realmente competitivo. (Cárdenas 1996: 93) El diagnóstico gubernamental era que el PRI estaba continuamente sobre-representado, que los partidos existentes no estaban bien canalizados y que había que evitar asumir a nuevas fuerzas políticas.

La propuesta gubernamental para atender los problemas mencionados, fue crear la figura de diputados de partido. Aquellos partidos registrados que alcanzaran o rebasaran 2.5 por ciento de los votos nacionales y obtuvieran menos de 20 curules de mayoría tenían derecho a cinco escaños y a uno más por cada 0.5 por ciento adicional hasta un tope de 20 asientos por ambas vías. La distribución de asientos se hacía entre los mejores porcentajes obtenidos en los distritos de los candidatos de cada partido. Esta reforma constituye, según Nohlen, la primera etapa de desarrollo del sistema electoral mexicano desde el reconocimiento de representación en el Congreso a los partidos de oposición (Nohlen, 1995a: 244).

En 1968, producto de la inconformidad de las clases medias y universitarias del país con los esquemas políticos excluyentes del modelo corporativo autoritario, acontece una tragedia que aumenta el descontento y la necesidad del cambio político en México: la represión violenta de una manifestación estudiantil en Tlatelolco, Ciudad de México. La dura respuesta del régimen provoca que aumenten las expresiones ilegales de inconformidad (guerrilla urbana, rural, secuestros, etcétera).

Según González Vallejo (2003) la respuesta, en el plano electoral, a esos déficits de legitimidad, fue retocar la mascarada y en 1971 se redujo el porcentaje requerido para la asignación de estos diputados de partido a 1.5 por ciento y se aumentó la cuota a 25 diputados asignables para cada fuerza política.

Además, se disminuyó la edad para ser diputado y senador de 25 a 21 años y de 35 a 30 respectivamente. El 5 de enero de 1973 se expide una nueva ley en la que se le otorgan nuevas prerrogativas a los partidos políticos tales como: franquicias postales y telegráficas y el uso gratuito de la radio y la televisión durante las campañas electorales, además se redujeron los requisitos para registrar partidos políticos.

Esta etapa del desarrollo electoral mexicano se cierra con la solitaria elección, en 1976, del presidente de la República José López Portillo, quien no tuvo contendiente, producto de una profunda división al interior del PAN y del acostumbrado acompañamiento del PPS y del PARM a la candidatura priísta.

1977-1988: LEGITIMIDAD ELECTORAL REGULADA

Esta etapa desarrollo del sistema electoral comienza como un producto del deterioro de legitimidad acumulado. Se buscaba una reforma política que brindase, de nuevo, estabilidad al régimen, sin perder la posición central de poder. En Chilpancingo, Guerrero, Jesús Reyes Heróles comentó respecto de la reforma política: "...el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación, el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria" (González Casanova, 1985: 155)

La reforma política de 1977 también perseguía los objetivos de mayor legitimidad y al mismo tiempo, la preservación del control político por parte del gobierno. Su peculiaridad consistió en hacer una combinación más compleja de ambos objetivos, sobre todo del sistema electoral propuesto, el cual poseía una capacidad de relegitimación indudable, puesto que se reformaba completamente y de manera atractiva para los grupos hasta ese entonces marginados. Ofrecía beneficios superiores que cualquier otra reforma propuesta anteriormente, como subsidios económicos a los partidos, pero sobre todo, mayores posibilidades de acceso a la representación en la Cámara de Diputados (Molinar, 1993: 96).

La nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), producto de la reforma política, transformó el sistema electoral, de mayoritario en circunscripciones uninominales (distritos), a mixto segmentado con las mismas 300 circunscripciones uninominales (donde se aplica el principio mayoritario) más otras 5 circunscripciones plurinominales en las que se elegirían hasta 100 diputados de representación proporcional, a los cuales el PRI no tenía derecho a acceder (Nohlen, 1995: 245-246).

El 12 de febrero de 1987 se sustituye a la antigua LFOPPE por el Código Federal Electoral. En él se mantuvo el control del PRI y del gobierno sobre los órganos electorales. Sin embargo se amplió la participación de los partidos en la vigilancia del proceso electoral y se les otorgó más financiamiento. Se creó un limitado Tribunal Contencioso Electoral.

El número de curules de representación proporcional aumentó a 200,⁴ se le permitió participar del reparto al partido mayoritario (PRI) y se estableció una cláusula de gobernabilidad que aseguraba la mayoría absoluta de la Cámara al partido con más votos, concediéndole tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para que junto a los que obtuvo de mayoría relativa alcanzara los 251 diputados. También se le estableció un tope de 70 por ciento de diputados del Congreso (Medina, 2001: 34; Nohlen, 1995a: 245; Rodríguez, 2000: 204; Serrano, 1995: 344-345; Cárdenas, 1996: 99).

⁴ La información en torno a ésta reforma es algo confusa, ya que algunos investigadores sitúan el incremento a 200 diputados plurinominales en el año de 1985. Así en Medina (2001: 34) se hace mención de la reforma de 1985 como la última de las reformas "otorgadas" y no hace ninguna mención a 1987. Por su parte en Nohlen (1995a: 245) se menciona brevemente, en un paréntesis, el año de 1985 como aquél donde se incrementa a 200 el número de diputados plurinominales, y dos párrafos después ubica dicho cambio en la reforma del 15 de diciembre de 1986. Por su parte en Rodríguez (2000: 204) se transcribe textualmente lo escrito por Nohlen sin corregir la inconsistencia.

Adicionalmente, se eliminó la boleta⁵ para votar por los diputados plurinominales, mismos que ahora serían designados con base en la votación de todos sus compañeros candidatos en los distritos uninominales (Serrano, 1995: 345).

El balance del periodo 1977-1988 podemos hacerlo con base en los dos objetivos principales con los arrancó la reforma política de 1977: aumentar la legitimidad y conservar el control. Para el primero, el sistema electoral se abrió a la participación pluralista en las elecciones, flexibilizando los requisitos e incluso permitió el acceso al Congreso de nuevos partidos y en mejores circunstancias de las ya existentes (a través de la introducción de la proporcionalidad). Para el segundo objetivo, el sistema mantuvo su dominio sobre la administración electoral y sobre la representación parlamentaria, pues mantuvo la preponderancia de la fórmula mayoritaria e incluso permitió su distorsión, para su beneficio, a través del prorateo desviado de los distritos donde se aplicaba.

Con esas reglas electorales se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1988. En estos comicios la hegemonía priísta mostró su creciente declive. De nueva cuenta un cisma interno le presenta un reto contundente; la creación al interior del PRI de la Corriente Democrática, la expulsión de aquellos que la encabezaban, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo y la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) que generaron un ambiente de crisis dentro del régimen (Medina, 2001: 35-36; Serrano, 1995 y Cárdenas, 1996: 101).

Aparentemente el cálculo del gobierno fue que no le alcanzarían sus herramientas legales para asegurar la presidencia y recurrió a un artificio cibernético, con el cual los actores políticos sospecharon de un fraude mayúsculo. Durante el conteo de los votos, el sistema “se cayó” y dejó de mostrar resultados justo cuando parecía que Cuauhtémoc Cárdenas del FDN aventajaba al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari. Cuando vuelven a mostrar resultados, el que aventaja en la carrera presidencial, es el candidato priísta.

1988-1996: ELECCIONES COMPETITIVAS

De 1988 a 1996 el desarrollo del sistema electoral apoyó una hegemonía disfuncional en la que el predominio del PRI ha logrado sostenerse a costa de la pérdida de legitimidad del gobierno y del partido hegemónico (Marván 1996: 6). Lo interesante de esta época, es que si bien el PRI ya no cuenta con la mayoría requerida para modificar la Constitución y realizar reformas electorales por sí mismo, las reformas pactadas con el PAN en ese periodo, no satisfacen a nadie⁶, ya que no permiten la participación competitiva en procesos electorales imparciales (Cárdenas, 1996: 103).

A partir de 1977, pero sobre todo desde 1988, ha habido una sucesión de reformas electorales que han generado altos costos políticos para el país y ninguna de ellas ha sido aceptada como satisfactoria ni por la oposición ni por la sociedad, cuyo grado de politización ha crecido considerablemente desde entonces. De 1977 a 1996 han aparecido y desaparecido cuatro códigos electorales completos: la LFOPPE (1977), el Código Federal Electoral (CFE, 1987), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 1990) y el COFIPE reformado (1993). Además, han sido necesarios por lo menos

⁵ Otro dato confuso. Javier Hurtado, señala que la desaparición de la boleta para votar a los diputados de rp, sucedió en la segunda legislatura que los tuvo, la lvi, electa en 1982 “en virtud de que el líder petrolero, Joaquín Hernández Galicia, había ordenado a sus agremiados votar en mayoría relativa por el pri y en representación proporcional por el PST” (Hurtado, 2000: 480).

⁶ Si bien el pan las apoyó, al mismo tiempo reconocía que eran limitadas. Pero, en una actitud de negociación y desde una posición gradualista, las aprobó a cambio del reconocimiento de algunos triunfos en los gobiernos locales a lo que se le dio en llamar las “concertaciones” (Medina, 2001).

15 decretos adicionales que en algunos casos cambiaron considerablemente las reglas de participación y competencia (Marván, 1996: 6).

La reforma constitucional que crea el COFIPE de 1990, mantiene el control de la administración y calificación electoral a través de la Secretaría de Gobernación y el Colegio Electoral (los diputados electos, calificaban su propia elección). Y aunque el organismo orquestador de las elecciones cambió su denominación, de Comisión Federal Electoral a Instituto Federal Electoral (IFE), se mantuvo la injerencia directa del presidente de la República en la designación de sus miembros, lo mismo ocurrió con aquellos del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) (Cárdenas, 1996: 103; Medina, 2001: 37; y Serrano, 1995: 364-366).

En 1993 se modificaron de nueva cuenta las reglas electorales. Se eliminó la autocalificación de las elecciones legislativas en el Colegio Electoral y se cambió por la heterocalificación, a cargo de los consejos distritales del IFE. Desapareció la cláusula de gobernabilidad que otorgaba la mayoría absoluta al partido mayoritario, aun si éste no obtenía mayoría absoluta de votos. Creó la figura de “Consejeros Ciudadanos”, que eran seis funcionarios que tenían a su cargo la dirección del organismo electoral.

Con tales reglas electorales, México arribó a la elección de 1994. No obstante, los acontecimientos sucedidos a lo largo de ese año sellaron más significativamente la historia nacional. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) el primero de enero de 1994, se vio empañada por el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Adicionalmente a este evento, dos magnicidios sacudieron al país ese año: el del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio Murrieta y posteriormente el del secretario general del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu.

En medio de tales tragedias, el miedo fue un factor influyente en las elecciones de ese año. El ganador (con más de 50 por ciento de los votos) fue el sustituto de Luis Donaldo Colosio; Ernesto Zedillo Ponce de León, quien al mes de su toma de posesión tuvo que enfrentar una de las crisis económicas más graves que ha aquejado al país.

El presidente Zedillo convocó a los partidos políticos a negociar la reforma integral del Estado. El proceso de negociación se vio obstaculizado varias veces por conflictos postelectorales en las entidades federativas y hasta en los municipios. Aunque la reforma se pretendía integral del Estado, ésta debía comenzar por la reforma electoral a fin de que pudiera estar lista para las elecciones federales intermedias de 1997 (Marván, 1996:8).

Lo trascendente de la reforma electoral que se promulgó en 1996, fue el hecho de que se realizó por consenso entre toda la oposición y el PRI. Las modificaciones incluyeron entre otras cosas: la plena independencia del IFE respecto del Poder Ejecutivo, al crearse la figura del consejero presidente y sacar al funcionario de Gobernación de dicha tarea. Otra reforma importante fue la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y convertirlo en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con lo que sus fallos son inatacables.

La reforma electoral de 1996 concretó la autonomía del IFE y le impuso el deber de organizar y vigilar las elecciones federales con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Adicionalmente, obligó a los estados de la República a incluir en sus propias constituciones y leyes electorales las garantías de: 1) el sufragio universal, libre, secreto y directo en todas las elecciones locales y municipales; 2) la legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad como principios rectores en el ejercicio de la función electoral; 3) la autonomía e independencia de las autoridades y tribunales electorales; y 4) el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad (Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, 1997).

El objetivo era reconstruir la confianza en el gobierno, de la ciudadanía, pero también de los partidos políticos distintos al hegemónico, el PRI. Ciudadanos y partidos de oposición experimentaron por déca-

das la institucionalización del fraude electoral. Los medios de comunicación, los partidos de oposición e incluso académicos, señalaban la parcialidad y la falta de transparencia de los organismos electorales. Este señalamiento era incluso utilizado como estrategia político-electoral por los partidos de oposición en su lucha por el poder en contra del PRI. Criticaban la integración y actuación de los organismos electorales, descalificando de antemano el proceso electoral, y por tanto, los resultados.

El éxito del régimen descansaba, por un lado, en un sistema electoral mayoritario con reelección discontinua, donde la carrera política de los legisladores era controlada por la dirigencia partidista y, por lo tanto, permitió al presidente un control sobre el legislativo. Por el otro, con reglas electorales que permitían el control de las elecciones por parte de los órganos y funcionarios de gobierno: recursos, candidaturas, registros, etcétera. La clase política entera sólo podía subordinarse a las órdenes de las cúpulas, fueran estas locales o nacionales. “Hace mucho, si es que alguna vez, que el político mexicano no es responsable ante sus electores, porque no es a ellos a los que debe su poder sino a sus superiores en la jerarquía” (Meyer, 1995:103-104).

La apertura del sistema a fuerzas políticas alternas y la limpieza de los últimos procesos electorales dan muestra del cambio que está en marcha. La élite en el gobierno ha cambiado, el presidente en turno y su partido comparten el poder con al menos dos élites importantes: la de la vieja familia revolucionaria (representada en el PRI) y la de la nueva revolución democrática (PRD). Sin embargo, queda aún pendiente darle a esas élites una mayor circulación vertical.⁷ La ausencia de reelección legislativa inmediata, la forma de candidaturas plurinominales para el reparto proporcional y el hecho de que éstas no son votadas, dejan al elector con una influencia marginal en el proceso de elección de los que deberían ser sus representantes. El mayor peso de las decisiones se encuentra en los partidos y sus cúpulas. Incluso la (decisión) de cambiar el sistema electoral en búsqueda de un control directo de la ciudadanía sobre los diputados.

EL ÁRBITRO DE LAS ELECCIONES COMO GARANTE DE LA DEMOCRACIA

Las elecciones son el rasgo distintivo de la democracia, su fuente de legitimación y la forma central de participación política (Nohlen, 1994). Las funciones de las elecciones en un sistema democrático se pueden resumir en tres: generar órganos representativos, controlar al poder político y hacer posible la sucesión del poder de manera pacífica.

En una de sus definiciones más elementales, democracia significa el gobierno del pueblo. Sin embargo, en las sociedades actuales, la idea de que el pueblo participe directamente en la toma de decisiones políticas resulta en la práctica imposible. Esto, no sólo por el gran número de ciudadanos que tendría que congregarse sino también, por la enorme diversidad y complejidad que imposibilitaría los acuerdos y por tanto, las decisiones colectivas. La participación del pueblo en el gobierno, se hace de manera indirecta. El ciudadano a través de su voto, delega el poder de autogobernarse a otro, para que éste gobierne en su nombre, “por lo tanto, el juego democrático comienza con el acto de elegir... Después, el juego pasa a los elegidos [cuya tarea]... es la de *representar* a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de «sustituirlos» en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de éstos”.⁸

⁷ Se entiende con éste término, que los grupos en el poder hagan el recambio de sus miembros con individuos de la base social militante y no solamente de manera horizontal rotándose los cargos entre ellos mismos (González Vallejo, 2003).

⁸ Bovero, Michelangelo, op.cit., pp. 57-58, citado en Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional.

PRÓLOGO

Las elecciones democráticas también tienen la función de controlar el poder haciendo a sus gobernantes responsables políticamente ante ellos. Con su voto, los ciudadanos pueden castigar o premiar a un candidato o partido político. Los sistemas democráticos han resultado ser más estables, principalmente porque las elecciones competitivas permiten renovar el gobierno continuamente sin tener que reconstruir el régimen cada vez. Si la oportunidad y la libertad de elegir del ciudadano entre distintas opciones políticas están garantizadas en la ley, si las reglas del juego son aceptadas por todos los participantes, si las condiciones de competencia son justas y equitativas, y si las elecciones son limpias, entonces los competidores aceptarán los resultados cualesquiera que sean éstos (Przewroski).

Las elecciones se han complejizado y diversificado en conjuntos interrelacionados de procesos específicos que forman sistemas: sistemas electorales. Los órganos electorales operan estos sistemas y por lo tanto, de ellos depende el grado de limpieza y credibilidad con que se desarrollen los comicios y que el o los triunfadores de la contienda cuenten con la legitimidad necesaria para gobernar representando o ejecutando las acciones públicas. Algunas de las condiciones mínimas para garantizar lo anterior son las siguientes: un padrón electoral confiable, credencialización, autoridades electorales imparciales, la vigilancia del proceso, información oportuna sobre el resultado de la elección, un órgano calificador imparcial y tipificación y penalización de los delitos electorales (Crespo, 1995).

Tanto depende del organismo electoral el nivel de confianza en los resultados electorales que la gran mayoría de las reformas políticas en el país después de 1988, se centraron en garantizar su autonomía. Como los autores del libro, Astudillo y Córdova lo señalan, las reformas de 1993, 1994, 1996 y, finalmente, la reforma de 2007, “constituyen una serie de pasos que paulatina y gradualmente refuerzan la consistencia de la función electoral” (véase Cap. 1).

EL FEDERALISMO ELECTORAL EN EL CAMBIO POLÍTICO MEXICANO

La reforma de 2007 aumentó de manera sustancial las atribuciones tanto de Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en detrimento de los estados de la República. Sin embargo, como los autores del libro *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* lo advierten, también puso en riesgo el desarrollo del federalismo electoral del país, al incorporar en la Constitución Mexicana la siguiente disposición “El IFE asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable” (véase Cap. 1).

Astudillo y Córdova reconocen que la soberanía de los estados no necesariamente se vulneraría si se decidiera centralizar en el IFE la organización y la vigilancia de las elecciones locales, ya que aunque constituye una de las actividades centrales del Estado democrático, es más una función técnica-administrativa que “permite la expresión de la voluntad —ésta sí— soberana del pueblo” (véase Cap. 1). Sin embargo, afirman que esa decisión no puede imponerse desde el centro, sino que debe decidirse en los propios estados —ya que son éstos los que han participado activamente en la transición a la democracia en el país—.

Una de las preocupaciones que motivó el presente libro fue precisamente la propuesta de centralizar la organización de los comicios locales en el IFE presentada durante los trabajos de la reforma constitucional en materia electoral de 2007. Iniciativa que parece desconocer que los estados participaron activamente en el cambio político del país, ya que como señalan los autores, “no debemos olvidar, finalmente, que el proceso de democratización de este país encontró en las entidades federativas un espacio en ocasiones privilegiado para dar pie al impulso y desarrollo gradual que permitió ir abriendo espacios

a la oposición hasta desembocar en el año 2000 en la sustitución del partido en el poder que recurrentemente obtenía la presidencia de la República”.

La transición a la democracia ha sido de la periferia al centro; de los estados a la federación. El federalismo electoral mexicano ha permitido que las elecciones no sean suma cero, donde lo que gana uno lo pierde el otro, sino donde todos han ganado algún espacio en elecciones simultáneas y paralelas.

Caben aquí preguntas para la reflexión como ¿Es la organización electoral una actividad soberana de las entidades? ¿Puede ésta ser cedida a la federación? Si los Estados participan del gobierno federal, a través de sus representantes en el Senado de la República, y éste llegase a aprobar una concentración como la planteada ¿Debería entenderse esto como una estricta aceptación de las entidades? Los estados avanzados democráticamente con elecciones independientes y confiables, ¿Cederán la organización electoral? ¿Lo harán los que se encuentran en situación totalmente contraria? ¿Lo permitiría el partido o grupo dominante? Entonces, ¿Algún grado de concentración electoral será propuesto desde la periferia o desde el centro?

Como ya se ha mencionado, para César Astudillo y Lorenzo Córdova la alternativa de la concentración de las elecciones necesita ser estudiada a fondo, con detenimiento e integralidad. Por ello, inician con este enciclopédico esfuerzo de valoración y comparación jurídico-doctrinal de los órganos garantes de la función electoral en todo México.

EL PAPEL DE LOS ÁRBITROS DEL JUEGO ELECTORAL

El título sugerente del libro, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* es el primero de sus rasgos que invita a leerlo. No se puede evitar su relación con el concepto acuñado por Giovanni Sartori de *Ingeniería Constitucional*, que él explicaba de la siguiente manera: “... se me ocurrió [ese título] porque expresa, primero, que las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben “funcionar” y producir algo; segundo que no es muy probable que las constituciones funcionen como se desea a menos que empleen las “maquinarias” de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas” (1996: 9).

Árbitro, es un concepto fundamental del Derecho. Refiere al sujeto encargado de dirimir un conflicto entre dos o más personas. Radiografía, se relaciona con la medicina. Se usa para detectar fisuras en huesos, pero también con la industria, donde se utiliza para encontrar discontinuidades macroscópicas y variaciones en la estructura interna de los materiales o soldaduras. La arquitectura, se refiere por supuesto al diseño y a la construcción; “la arquitectura no deriva de una suma de longitudes, anchuras y alturas de los elementos constructivos que envuelven el espacio, sino dimana propiamente del vacío, del espacio envuelto, del espacio interior, en el cual los hombres viven y se mueven” (Bruno Zevi, 1948). Las instituciones son un asunto, sobre todo, de la ciencia política, como lo sostenía John Plamenatz: “el estudio más digno de la política no es el hombre, sino las instituciones”.

A pesar de que el concepto de arquitectura institucional es operado en el campo de la arquitectura y se relaciona con el diseño y construcción de edificios institucionales, como asilos, albergues, hospitales, cárceles, etc., es evidente que no es a eso a lo que se refieren los autores. Se puede en cambio suponer que el libro tiene la intención de presentar elementos que permitan advertir las discontinuidades, variaciones y fisuras internas de las instituciones y personas encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales.

De cara a la analogía arquitectónica, este libro representa el desarrollo de un fraccionamiento académico de vastas descripciones, comparaciones, análisis y disgregaciones conceptuales, que invita a los investigadores sociales (politólogos, abogados, economistas, administradores públicos, etcétera), a edificar

sobre del mismo, respondiendo a éstas y otras interrogantes con investigaciones posteriores de los distintos contextos sociales y políticos, desarrollos organizacionales, de autonomía, y un largo etcétera de los organismos electorales de los estados.

El documento provoca la reflexión y discusión sobre diversos temas políticos, como: el estatus de la transición democrática; el federalismo; el gasto público en asuntos políticos; los cotos locales de poder (neo feudalismo); la autonomía de los órganos electorales, etcétera. Por lo anterior, su lectura será obligada para la clase política de todo el país. Además, por lo amplio y especializado del abordaje, los estudiantes de los últimos semestres de derecho y ciencia política, así como de gestión pública lo tendrán como fuente obligada de consulta. De la misma forma, el ritmo de escritura resultará atractivo para el público en general.

Frente a una rápida revisión de los trabajos que se han publicado sobre organismos electorales estatales, la investigación realizada por César Astudillo y Lorenzo Córdova presenta importantes aportaciones tanto cuantitativa como cualitativamente. Desde el texto, ya clásico, de José Antonio Crespo “*Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales*”, de 1996, que abordó una amplia gama de temas electorales y una revisión entidad por entidad, no sólo han sido escasos los estudios sobre el tema, sino que la mayoría de éstos se enfocan en un sólo aspecto o característica de los organismos electorales estatales. Por ejemplo, Arroyo, Tulio y Morales, Juan José (1999) analizan los problemas de interacción de los órganos electorales en los estados con el Instituto Federal Electoral, mientras que Cetina, David (1999) lo hace con respecto al Tribunal Electoral y su competencia para resolver las impugnaciones sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales de los estados que violen normas constitucionales y legales. La autonomía de los organismos electorales estatales, fue el objetivo de la investigación tanto de Hernández, María del Pilar (2003) como de Elizondo, Alejandro (2004). La primera, hace una descripción detallada de los órganos constitucionales autónomos y del surgimiento de los órganos electorales y propone una reforma constitucional para garantizar su autonomía.

En cambio, Fernández (1985 y 2009) analiza su integración y funciones. El análisis de los organismos electorales estatales con respecto a sus principios rectores, además de las condiciones de equidad y justicia electoral, es realizado por Peschard (2008). Hernández y Mójica se concentran en las características del proceso de ciudadanía en los organismos electorales estatales. El libro *El federalismo electoral en México* coordinado por Peshard (2008) compara también las legislaciones electorales pero sólo incluye el estudio de 11 estados (Coahuila, Puebla, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Estado de México, Baja California, Jalisco y Guanajuato, DF y Guerrero). Sin embargo, el análisis no se detiene en las leyes electorales sino que también incluye el contexto político.

Pareciera entonces que para la mayoría de los estudiosos de los asuntos políticos, las elecciones y por tanto su organización, siguen siendo una cuestión de logística de la democracia. Sin embargo, como subrayan los autores, “es en el estudio del perfil de los servidores públicos electorales, de su forma de reclutamiento, y de la concreta integración de las instituciones electorales, donde se encuentran los primeros referentes sobre la eficacia de la organización de los comicios y sobre la salud del propio sistema democrático” (véase Introducción).

A partir del reconocimiento de la importancia de la labor de los organismos electorales es que se escribe *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. El libro es un ejercicio de comparación jurídica de la legislación electoral de las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, en relación a tres esferas distintas de los organismos electorales: la institucional, la objetiva y la subjetiva. La primera se refiere a su desarrollo institucional, atribuciones, descentralización, profesionalización y permanencia, mientras que la segunda tiene que ver con su organización y funcionamiento.

La esfera subjetiva es la más amplia y describe el ámbito de los consejeros electorales, que incluye su tipología, número, requisitos de elegibilidad, sistema de nombramiento, protesta constitucional, duración en el encargo, renovación del mandato, garantía económica, incompatibilidades, inviolabilidad del voto y la opinión, responsabilidades, fuero, inamovilidad, causas de cese, garantía de la regularidad procedimental y derechos y obligaciones.

El análisis de los datos obtenidos de la comparación de partes específicas de la legislación electoral se hace desde una perspectiva doctrinal, soportada por las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que le confiere una indudable actualidad.

El libro constituye una primera y necesaria aproximación a las discontinuidades y variaciones de las instituciones y personas encargadas de organizar los comicios en los estados. En cada una de las categorías de análisis, ya sean los principios rectores, la autonomía constitucional o la descentralización, los autores recogen las características que la mayoría de los organismos electorales estatales comparten, pero también se detienen a presentar las excepciones.

Resultarán del todo interesantes para el lector de este libro, las características que las autoridades electorales locales comparten. Estos elementos demuestran que, a pesar de que hay diferencias entre los órganos electorales, existe un “piso común” producto de varios factores, entre los que destacan las reformas electorales en el ámbito federal, pero también la propia evolución de las legislaciones locales según las necesidades y los específicos contextos político-electorales en que se desenvuelven.⁹

Ahora bien, en cuanto al aspecto relacionado con la organización y funcionamiento de las autoridades electorales estatales, es decir el ámbito objetivo, el lector encontrará detalladas descripciones de las diferentes formas en que las mismas se encuentran diseñadas, sus órganos internos, así como las dinámicas de organización del trabajo y toma de decisiones.¹⁰

Una de las grandes fortalezas del libro es el apartado que los autores llaman subjetivo o personal, es decir, el análisis del estatus jurídico de los consejeros electorales. Su importancia radica en que sólo revelando las garantías jurídicas a favor de los consejeros electorales se pueden descubrir los niveles reales de independencia de los órganos electorales respecto a los poderes públicos y a los actores políticos, “... en el entendido de que no es posible desvincular la independencia del órgano de la de los sujetos que en concreto ejercen la función electoral” (véase Cap. IV).¹¹

En el libro, entre otras cosas, se muestra la posición privilegiada de los consejeros electorales en relación con otros servidores públicos; a pesar de ello, como los mismos autores lo mencionan, no existían investigaciones dirigidas a analizar su situación jurídica, en el nivel federal o estatal. Una de las explicacio-

⁹ A manera de ejemplo, en lo que los autores definen como la esfera institucional, la mayoría de los organismos comparten: los principios electorales; el ser concebidos como órganos administrativos que únicamente tienen la finalidad de realizar las elecciones; cumplir funciones adicionales, como instrumentar mecanismos de democracia directa; modelo organizativo descentralizado; la previsión legal para establecer el servicio vicil de carrera, entre otros.

¹⁰ Ejemplo de ello son: la denominación de instituto, de las autoridades electorales; la denominación de Consejo General, para sus órganos superiores; la estructura colegiada para su máximo órgano de dirección; en caso de empate en las votaciones del Consejo General, el consejero presidente cuenta con voto de calidad los presidentes de las comisiones son consejeros electorales. Sólo 4 entidades denominan como “Consejo” o “Comisión” a sus órganos electorales. Y en una entidad, los legisladores tiene derecho a voto, dentro del Consejo General.

¹¹ En el ámbito subjetivo o personal, destacamos las siguientes similitudes: todos emplean la denominación consejero electoral; las constituciones determinan directamente el número de consejeros; los consejeros pueden reelegirse; se reconocen las responsabilidades administrativas a las que pueden incurrir; mantienen la renovación total de sus órganos superiores de dirección. En cuanto a elementos de diferenciación, dos de los más importantes son: en un estado de la República no se solicita título, ni grado académico específico; y en otra entidad, la edad mínima para ser consejero electoral es de veintiún años, cuando en la mayoría de los estados es de treinta años cumplidos.

PRÓLOGO

nes que los autores dan a la falta de estudios al respecto es “el excesivo énfasis que se ha puesto al análisis del derecho electoral desde su dimensión *funcional*, es decir, aquella dirigida a explicar el proceso electoral (sus etapas, su organización, sus resultados y sus efectos dentro del proceso de democratización del país), sin que hasta ahora el estudio de los aspectos *institucionales*, *orgánicos* y mucho menos *personales*, hayan formado parte de una agenda de reflexión académica” (véase Introducción).

Además de lo anterior, se debe mencionar que otra de las grandes aportaciones del libro es la cantidad y calidad de la información que presenta para el conocimiento detallado de los árbitros electorales locales. Como se había señalado con anterioridad, no existe hasta el momento un estudio sobre los organismos electorales estatales que reúna todas sus especificidades tanto institucionales como objetivas y subjetivas.

El libro nos aporta un análisis descriptivo y por tanto, muy detallado de los organismos electorales locales en todos sus ámbitos. Sin embargo, tal información no nos permite formular conclusiones sobre el grado de institucionalización y, por tanto, la fortaleza de estos organismos, un asunto que los autores no se propusieron presentar por considerar que previo a ello se requería un análisis como este. En este sentido, es indispensable continuar con el desarrollo del estudio incluyendo elementos derivados del análisis del contexto político, así como enriquecer los hallazgos encontrados sobre el ámbito subjetivo de los árbitros electorales con información empírica, que vaya más allá de las consideraciones jurídicas. Sólo integrando tal información se podría determinar el grado de consolidación institucional de los organismos electorales y por tanto, las necesidades y el sentido de posibles reformas.

El texto actual, como se aprecia, deja como pendientes para otros científicos la investigación a fondo de los contextos políticos e institucionales de hecho (no de derecho), que imperan en las diversas geografías del país y que afectan a los distintos órganos electorales. Indagar, por ejemplo, si más allá de que existan previsiones legales respecto al servicio profesional en ellos, éste está efectivamente implementado; el grado de intervención de los actores políticos, así como la confianza ciudadana en los procesos electorales, en cada una de las entidades federativas; la calidad y eficiencia con que son desarrollados los comicios; o el cumplimiento de las funciones colaterales que les son impuestas por la ley, a saber: la educación cívica y la participación democrática.

En un futuro inmediato también deberá realizarse un análisis sobre los costos de los procesos electorales en todo el país, para tener datos precisos y conocer si realmente es posible economizar la democracia. Revisar si las remuneraciones tan altas son garantía de autonomía e independencia de los consejeros electorales o por el contrario, si se convierten en un pernicioso incentivo para conservar el puesto acatando lo que señalen los partidos políticos.

Los académicos interesados en los asuntos políticos y en los públicos, tienen mucho trabajo por delante. La sociedad requiere con urgencia este tipo de investigaciones para poder exigir a sus representantes que tomen las mejores decisiones al respecto. Existe la percepción generalizada de que la democracia en México es muy cara, y cada vez con mayor frecuencia se eleva la exigencia social de eficientar sus costos. La mejor manera de hacerlo es, sin duda, estudiando a fondo la cuestión para proponer las reformas adecuadas.

David GÓMEZ ÁLVAREZ*

* Consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (iepc) y académico del iteso, Universidad Jesuita de Guadalajara; coordinador del libro *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*, udeg- iteso, 2010.