



Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*

Todd Eisenstadt y Luis Miguel
Rionda (coordinadores)

David Cienfuegos Salgado**

El proceso de transformación democrática en que se vio inmerso el México de fines del siglo XX encontró, para muchos actores políticos, el resultado buscado en la caída del régimen priista en 2000. Diversos elementos formaron parte de la alternancia presidencial de dicho año. La obra colectiva que aquí se reseña se ocupa de un elemento al que poca referencia encontramos en la literatura jurídica y política: los procesos político-electorales regionales.

Esta obra colectiva se dedica al análisis de las instituciones, pero sobre todo al estudio de las organizaciones electorales. No en balde existe un consenso teórico que ubica y trata de explicar el fenómeno de transición democrático-electoral a partir del papel de las organizaciones de administración electoral.

* Eisenstadt, Todd y Rionda, Luis Miguel, coords., *Democracia observada: las instituciones electorales en México*, Universidad de Guanajuato, University of New Hampshire, The United States Agency for International Development, 2007, 457 p.

** Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (cienfue@trife.org.mx)

Este enfoque, que contradice la tradición observada en la literatura latinoamericana de las últimas décadas, encuentra justificación en las características de cultura político-electoral presentes en los diversos estados. Como afirma en su ensayo Pastor: “una de las características de las naciones avanzadas es el nivel relativamente alto de competencia administrativa y ésta es probablemente la razón por la cual los politólogos ... han prestado tan poca atención al manejo de las elecciones. La mayoría de los servicios que las naciones avanzadas brindan a sus ciudadanos son mucho más complejo que el proceso de registrar a los electores o el conducir elecciones. De hecho, en la mayoría de las naciones industrializadas y algunas en vías de desarrollo, la gente se entera sobre los resultados de las elecciones por medio de la televisión y no por el conteo de los votos. Muy pocos ciudadanos en naciones avanzadas conocen las leyes y procedimientos para contar, difundir y certificar los resultados, debido a que dan por hecho que el proceso es honesto e imparcial”.

Así, los autores de esta obra recapitulan sobre la información de los órganos encargados de la administración electoral y su influencia en el proceso de transición que vive México desde hace dos décadas y que, al menos formalmente, aparece robustecido por la alternancia en el poder hacia el año 2000.

En el caso nacional, los coordinadores atribuyen la ausencia de textos sobre el tema al modelo autoritario que rigió al país durante el siglo XX hasta bien entrada la década de los ochenta, cuya característica principal fue la tendencia a la inmovilidad, y que apenas interesaba al analista nacional.¹ En contraste, “las peculiaridades del ‘sistema de partido hegemónico’ a la mexicana atraían a indagadores extranjeros que destacaron las condiciones exóticas de un esquema sin competencia formal”.

Aunado a lo anterior debe señalarse que el modelo político estaba acompañado de un fuerte centralismo jurídico, conforme con el

¹ Son escasas las obras que se ocupan de los sistemas electorales locales. En contraste, la producción bibliohemerográfica sobre el derecho electoral desde la perspectiva general o federal ha sido pródiga. Sobre algunos esfuerzos de compilar información de los sistemas electorales locales desde una visión jurídica véase el trabajo de Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado (comps.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*; México: Fundación Académica Guerrerense, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006.

cual los sistemas jurídicos locales no eran sino una mera repetición de las instituciones y figuras que surgían en el marco federal. Como bien lo señalaron algunos autores, se trataba de un constitucionalismo reflejo, donde a cada reforma constitucional se correspondían las reformas locales en términos más o menos similares. Situación que también cambia en el año 2000 con el proceso de reforma constitucional que habrá de experimentar el Estado de Veracruz, pionera en el cambio constitucional local con instituciones que vinieron a renovar el sistema jurídico mexicano. Dicha experiencia sirvió para cuestionar el modelo tradicional de sujeción jurídica al marco constitucional federal y abrió la puerta para la innovación constitucional local, cuyos resultados resultan evidentes al observar cómo diversas constituciones locales han redefinido el diseño del ejercicio del poder público.

Así, y visto a la distancia, el cambio resulta evidente. Las reglas de juego en el ámbito electoral son ejemplo perfecto de la nueva dinámica de las entidades federativas. Sin embargo, para llegar a esta etapa hubo necesidad de transitar por experiencias y soluciones varias que son revisadas en los diversos trabajos comparativos que se presentan en la obra y que abordan las especificidades de los sistemas electorales de las entidades federativas.

Por ejemplo, para analizar la organización electoral, se revisaron al menos quince tópicos. Estos tópicos representan los elementos que se han considerado característicos de los sistemas electorales. Al establecer el grado o forma de regulación, los autores estuvieron en aptitud de definir si se encontraban ante un modelo consolidado o ante uno que requería de reformas. Los tópicos analizados en cada uno de los ordenamientos electorales locales fueron:

1. Integración del cuerpo colegiado;
2. Nombramiento de quien preside el cuerpo colegiado;
3. Tope máximo de representación para el partido mayoritario;
4. Función de los observadores electorales;
5. Verificación de la lista nominal;
6. Financiamiento público a partidos;
7. Selección de funcionarios de casilla;
8. Autonomía del tribunal electoral;
9. Papel del Ejecutivo en la selección de magistrados;
10. Rango de evidencia aceptable;

11. Medios de impugnación;
12. Asignación de curules a coaliciones;
13. Faltas, sanciones administrativas y nulidad;
14. Escrito de protesta, y
15. Acceso a radio y televisión.

De acuerdo con estos elementos las legislaciones más avanzadas en materia electoral resultaron ser las de Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Nayarit, mientras que aquellas que obtuvieron puntuación muy baja fueron las de Guanajuato, Nuevo León y Zacatecas. Habrá que revisar estas mismas legislaciones siete años más tarde para saber si hubo algún cambio benéfico o, si fuere el caso, se advierte algún retroceso en las mismas. El libro contiene estudios específicos sobre la legislación electoral de los estados de Puebla (1983-2000); Tlaxcala (1986-1998); Guanajuato y Tabasco (1987-1993); Zacatecas (1988-1998); Yucatán (1989-1994); Chiapas (1990-1997) y Oaxaca (1992-1997).

Este tipo de análisis se ve reforzado por diversas colaboraciones que ofrecen una visión panorámica de las instituciones de justicia electoral en México y se cuestionan sobre el desarrollo que tuvo el ahora Tribunal Electoral en sus comienzos, cuando aun no pertenecía al Poder Judicial de la Federación y enfrentó los mayores retos de institucionalización.

En suma, el aporte de este libro, guardada la distancia en que aparece, resulta relevante para el estudio de las instituciones con que cuenta el sistema electoral mexicano, pues provee de los datos necesarios para comprender la evolución que ha tenido en nuestro país y el papel que puede atribuirse a las instituciones electorales locales en tal proceso.

La presente obra aparece dividida en cuatro apartados. La primera parte contiene dos ensayos: el primero es “El papel de la Administración Electoral en las transiciones democráticas: implicaciones para la política y la investigación”, de Robert A. Pastor; el segundo *trabajo es* “Del autoritarismo a la democracia en México”, de Luis Miguel Rionda Ramírez. Esta primera parte está dirigida a examinar el papel que cumplen las organizaciones electorales así como a revisar el contexto histórico-regional en la transición mexicana.

En la segunda parte del libro se presentan dos trabajos: el primero de la autoría de Eduardo H. Ramírez Salazar se titula “La búsqueda de la equidad en el proceso electoral”; mientras que el segundo trabajo es “Análisis comparativo de la legislación electoral mexicana” de Carla Barba,

Todd Eisenstadt y María Elena Medina. Como se mencionó antes, este apartado expone una comparación de la legislación electoral mexicana que permite detectar los niveles diferenciados de institucionalización, de condiciones equitativas en la competencia, la equidad en los sistemas de representación proporcional, el acceso de los partidos al financiamiento y a los medios de comunicación, entre otros.

El tercer apartado contiene tres colaboraciones: “La observación electoral y la opinión pública” de Francisco Muro González; “La observación de la jornada electoral” de Luis Gabriel Mota, y “Radiografías electorales” compiladas por Todd A. Eisenstadt y Paloma Bauer. Esta sección busca destacar la actividad de la observación electoral y la formación de la opinión pública en los procesos transitorios como el mexicano.

El último apartado contiene dos trabajos: “Evolución de la justicia electoral en México” de Todd A. Eisenstadt, y “Tabasco y Yucatán ¿competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?” de Carla Barba y María Elena Medina. Este apartado pone énfasis en las instancias del gobierno cuya creación encuentra justificación en la necesidad de calificar judicialmente las elecciones, atento a las transformaciones del sistema electoral mexicano.

Escribían los coordinadores de esta obra en 2001:

“El grado de madurez o institucionalización de los 33 diferentes organismos electorales del país fue y es sumamente dispar. No fue ninguna sorpresa constatar esta verdad de Perogrullo mediante los materiales que constituyen el presente volumen. La cultura política en México es un ámbito sumamente diferenciado, determinado por los diversos grados en que se expresan los valores de la participación ciudadana —individualismo, comunitarismo, solidaridad, egoísmo, autoritarismo, indiferencia o ignorancia— dentro de las culturas regionales, que a su vez mantienen una clara diferenciación entre los ámbitos rurales y urbanos, indígenas y mestizos, desarrollados y deprimidos. Los niveles de participación e involucramiento activos en la cosa pública tiñen al esquema político donde se despliegan, y ubican a la cultura política predominante entre los extremos del ciudadano y el súbdito.”

A seis años de distancia tenemos como escenario un nuevo proceso electoral marcado por las dudas de un amplio sector ciudadano y,

además, una probable reforma de Estado que irá al extremo de vulnerar la autonomía conseguida para el órgano encargado de la organización de las elecciones federales y propone un nuevo modelo de justicia electoral. Si bien se trata de decisiones que pueden justificarse, lo cierto es que la merma institucional representa un serio tropiezo en la consolidación de un sistema electoral que genere confianza entre la ciudadanía, e incluso entre los propios actores políticos.

Esta circunstancia justifica afirmar que el constructo (sic) que los juristas denominamos sistema electoral tiene que ser visto como un instrumento para la gobernabilidad. Y por ello exige salir del ámbito estrictamente jurídico para que se visualice desde otros saberes. En sentido amplio el derecho electoral, siguiendo a Nohlen y Sabsay, no sólo incluye la legislación electoral y la ciencia, teoría y saber crítico sobre las normas, sino también, principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, experiencias y demás aspectos que permitan vincularlo con reflexiones acerca de la representación, los partidos, el presidencialismo, el parlamentarismo. Eso es lo que nos ofrece la lectura de esta obra: un tratamiento multidisciplinario, no sólo el tradicional *encajonamiento* dogmático que suele hacerse desde el derecho.²

² Desde esta perspectiva tradicionalista podemos caracterizar al derecho electoral como el conjunto de disposiciones contenidas en las leyes de esta materia, jurisprudencia, doctrina, resoluciones jurisdiccionales y prácticas de los organismos electorales, no violatorias de las leyes electorales, que regulan los procesos de designación de gobernantes que deben ser electos por los ciudadanos. Sin embargo, resulta evidente que es preciso atender otros fenómenos sociojurídicos que deben integrarse al derecho electoral, puesto que no sólo las prácticas de los organismos electorales pueden configurar el *corpus* jurídico. Resulta pues evidente que de tal definición puede medianamente advertirse la diversidad de fenómenos que estudia y comprende el derecho electoral. Dieter Nohlen señala que el concepto de derecho electoral tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto. El primero corresponde a las determinaciones jurídico-políticas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos, con lo cual el derecho electoral es “el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos”. En sentido estricto, el derecho electoral alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos; es decir, el derecho electoral “señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto”. Nohlen, Dieter. “Derecho electoral”, en *Diccionario electoral*, México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNAM, IFE, Trife, pp. 381 y 382.

Antes de concluir esta breve reseña, me permito que recordar que el derecho electoral, en palabras de Manuel Aragón, “no es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ese es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza, precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales. Pero para llevar al cabo esa doble función, el derecho electoral debe estar integrado por reglas que sean un vehículo eficaz para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos y para el logro de instituciones que hagan transparente el proceso de acceso a los cargos de elección popular”. Ese es el reto que también enfrentan los legisladores mexicanos, federales y locales, a la hora de hacer la reforma que consideren adecuada para la entidad federativa de que se trate y la de Estado que marcha apresuradamente a nivel federal.

El estudio del derecho electoral y de las organizaciones electorales en las entidades federativas adquiere relevancia, como elemento sustancial en el diseño institucional de un modelo democrático de país. No sólo es parte de una estructura jurídica o de un régimen político. Hoy día, derecho y organizaciones electorales permiten de manera directa la existencia de un sistema de vida basado en la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. De ahí la necesidad de considerar en primera línea a la educación política; ese es un gran reto que deben afrontar las instituciones y los actores políticos: educar políticamente, y, hay que tenerlo presente, nadie trasmite lo que no sabe. Todos debemos aprender a aprender si queremos transitar a mejores estadios de democracia local, y sobre todo tratar de construir una idea regional de democracia y de sistema electoral, lo mismo que de partido político, no en balde se ha señalado que “los partidos estatales son la representación de ese México plural y diverso, que se resiste a participar en los marcos de los partidos nacionales, que opacan con sus prácticas centralistas, la diversidad regional en materia social, política y electoral”.³

³ Loya Sepúlveda, Mario Alberto, “Los partidos estatales, actores políticos necesarios”, en Martínez Veloz, Juan, coord., *La agenda política electoral 2003. Reflexiones colectivas*, México: Editora Laguna, 2003, p. 416. En dicho trabajo, se expone también lo siguiente: “El centralismo ahoga a participación ciudadana. El centralismo ha deformado al país y tuvo en la disolución de los partidos locales y regionales, su

Sobre los coordinadores de la obra cabe señalar que Eisenstadt es autor del libro *Courting democracy in Mexico*,⁴ del que se dice ser el análisis más completo de la transición política mexicana y de imprescindible lectura para los estudiosos de la política mexicana contemporánea. Por su parte, Luis Miguel Rionda es un antropólogo social que sirve como profesor-investigador en la Universidad de Guanajuato, con una amplia bibliohemerografía electoral y en áreas sociales.

elemento para menguar y restringir a los pueblos mexicanos el derecho a decidir por sí mismos, el rumbo económico, político y social de cada Estado y de la nación toda. En tales condiciones, es imprescindible iniciar en todo México la constitución de agrupamientos locales, que procuren la toma de decisiones por el propio pueblo”.

⁴ Eisenstadt, Todd A., *Courting Democracy in Mexico. Party strategies and electoral institutions*, Estados Unidos: Cambridge University Press, 2004, xv-354 p. Hay versión en español: *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, trad. Pedro González, México, El Colegio de México, 2004, 538 p.