

HACIA UNA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DEL ESTADO MEXICANO

COORDINADORAS:
ANGÉLICA CAZARÍN MARTÍNEZ
MARCELA ÁVILA EGGLETON



**HACIA UNA REFORMA POLÍTICO-
ELECTORAL DEL ESTADO
MEXICANO**

Consejo Directivo

Angélica Cazarín
Presidenta del Consejo Directivo

Nirvana Rosales
Secretaria General

Marcela Ávila
Secretaria Académica

Carlos González
Secretario de Comunicación y Vinculación

Martha Elisa Nateras
Tesorería

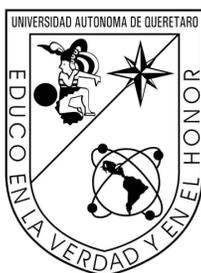
Ricardo de la Peña
Secretario de Organización

Carolina Sthephania Muñoz Castro
Comisión Nuevas Generaciones

René Valdiviezo Sandoval
Revista Mexicana de Estudios electorales



SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C.



FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

HACIA UNA REFORMA POLÍTICO- ELECTORAL DEL ESTADO MEXICANO

Angélica Cazarín Martínez

Marcela Ávila Eggleton

(Coordinadoras)

Hacia una reforma político-electoral del estado mexicano

Angélica Cazarín Martínez

Marcela Ávila Eggleton

(Coordinadoras)

Diseño de portada:

Alejandro Ángel López Abriz

Diseño de interiores:

Rafael Cruz Sánchez

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C.

Col. La Noria, Delegación Xochimilco

C.P. 16030, Ciudad de México, México

ISBN: 978-607-99030-1-5

Hecho en México

Printed in Mexico

la SOMEE, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro, y el Instituto Nacional Electoral, cuyas principales aportaciones forman parte de este libro.

Colegas de la SOMEE que desarrollan sus actividades en diversas instituciones académicas y en organismos electorales, discutieron a lo largo de dos días y subrayaron la importancia de que las iniciativas de cambio político y electoral del futuro, partan de la reflexión objetiva y profesional de quienes hemos sido compañeros de viaje de la transformación política de México. El valor de las aportaciones que en este volumen damos a conocer parte de la pluralidad de puntos de vista y de la diversidad de experiencias que se conjugan. Los temas son de suyo relevantes y las reflexiones ayudan a pensar cómo abordar una discusión del contenido técnico, pero que se transforme en discusión política cuando de lo que se trata es de encontrar fórmulas para que esta naciente democracia funcione adecuadamente.

Marcela Ávila-Eggleton

INTRODUCCIÓN

El filósofo británico Michael Dummett define de manera simple y genérica una reforma electoral como la modificación de las leyes, reglamentos y disposiciones que rigen en un Estado nación para ordenar y determinar todo lo relacionado con las elecciones (Dummett, 1997). En este sentido, una específica reforma electoral puede afectar una o varias regulaciones: los mecanismos de inscripción y normas para la participación de los partidos políticos, los derechos para votar, los requerimientos para obtener candidaturas, los sistemas y mecanismos para emitir la votación, las divisiones territoriales, las reglas de conversión de votos en asientos, el sistema de reglamentación de alianzas, la duración en los cargos, las posibilidades de reelección, entre otras.

Teóricamente, las reglas electorales tienen la finalidad de evitar la emergencia de violencia durante las elecciones, permitir el libre voto de los ciudadanos y minimizar las posibilidades de su coacción y compra; evitar todo tipo de defraudación del sufragio y garantizar la legítima representación de los contendientes en los órganos electos. En este último punto, resulta muy importante la existencia y protección de derechos para las minorías, para así evitar la imposición unilateral de las mayorías.

Se entiende que las reglas electorales debieran ser rectoras en materia de legislación, por ello, las demandas convencionales de entendimiento y consenso entre partidos para el establecimiento de normas han de ser más exigentes en las regulaciones en materia electoral, pues en este terreno se requeriría no solamente la aprobación por una mayoría, sino la aceptación de las mismas por parte de todos los eventuales participantes en la formación de la representación popular, quienes han de percibir en ellas, lógicas justas

e igualitarias, fundadas en libertades reales de participación, con una administración imparcial y un tratamiento transparente de los asuntos de interés colectivo.

En este contexto, se ha puesto en el centro de la discusión sobre cuestiones electorales el concepto de integridad, como parte esencial de una elección que sea libre, justa y confiable, colocando aspectos como la transparencia y la precisión en la administración de los comicios en una perspectiva agregada, que a la vez apela a principios éticos y a una capacidad de monitoreo de las condiciones de la competencia (Norris, 2014).

La integridad no debe nunca darse por descontada. De hecho, su realización requiere que exista voluntad política por parte de quienes detentan el poder y disponer de mecanismos que aseguren el cumplimiento de un marco legal que garantice la misma. En este contexto, los actores políticos han de contar con un mecanismo de arbitraje, y el administrador de los procesos debe ser neutral, bien sea mediante una independencia de los demás poderes, o bien porque se constituya un sistema de pesos y contrapesos que propicie el equilibrio requerido.

El politólogo italiano Giovanni Sartori (1994) pone atención en el hecho de que las normas en materia electoral, cuya definición es algo externo a lo jurídico, deben formar un todo que ordene los comportamientos para dotar a las democracias de gobernanza, por lo que habla de ingeniería constitucional y no de confección. En este mismo punto, y desde una perspectiva claramente empirista, Arend Lijphart (1994) concluye que las democracias que se basan en el consenso y el respeto a la pluralidad resultan más agradables que las francamente mayoritarias.

Así, la ingeniería electoral es una herramienta técnica que permite diseñar y legalizar cambios en los sistemas electorales que respondan a cambios en la realidad política de una democracia. Es así un puente entre lo que ocurre en el estado de situación de una sociedad y las normas que definen la formación periódica de la representación política (Perelli, 2006). Luego, el sistema electoral puede ser pensado como un contrato

dentro del contrato de convivencia del cúmulo de procedimientos y reglas que fijan la manera en la cual la representación será reconocida, ejercida y dotada de legitimidad en una sociedad determinada.

En este sentido, las reformas en materia electoral responden a las transformaciones en el sustrato tecnológico para la realización de los procesos, a las modas intelectivas sobre lo adecuado para aumentar la calidad de una democracia sin comprometer la estabilidad, pero sobre todo a la relación de pesos entre las fuerzas políticas, que resolverán sobre la pertinencia y actualidad de las normas en razón de sus particulares intereses, puesto que toda reforma en aspectos electorales definirá el acceso y reparto del poder y, por ende, provocará que ineludiblemente existan ganadores y perdedores al definirse el sentido y contenido de los cambios que se aprueben.

En consecuencia, las reformas al sistema electoral ponen en evidencia el modo en que quienes detentan el poder pueden proteger sus intereses, y/o dar respuesta a las demandas de representación de quienes se perciben excluidos o afectados por el marco de normas establecido para la definición de la representación política. Cada reforma tendrá lugar entonces en un contexto nacional específico (Nohle, 2004) y será producto de un diagnóstico sobre las limitaciones de las reglas vigentes y oportunidad de mejora del sistema para ampliar la inclusión, la gobernanza o la capacidad de representación del equilibrio político real.

La estabilidad o dinámica de las reglas electorales en un país dado responderá a la relación entre los incentivos de mantenimiento de normas, las cuales han posibilitado el acceso o arribo al poder de determinados actores y las expectativas de qué cambios normativos redunden en ventajas potenciales conforme los intereses partidistas contrapuestos en un balance coyuntural (Negretto, 2009). En el caso particular de México, el proceso de transición a la democracia ha pasado esencialmente por la modificación de normas y procedimientos electorales, que han permitido la ampliación del espectro partidario cubierto por las reglas que permiten la participación política

institucionalizada, por la modificación del sistema de representación popular y por el encuentro con una administración neutral y confiable para todas las partes de los procesos electivos (Córdova, 2008).

Estas reformas arrancaron en 1977, con una ambiciosa y radical transformación del sistema político y electoral mexicano que respondía indudablemente a una crisis de legitimidad de los poderes constituidos, pero siguió un ritmo pausado y continuo que abarcó múltiples momentos y que hizo que el cambio en las normas electorales pasara a ser la normalidad en la vida de la nación, atendiendo en distintos momentos diferentes aspectos de la representación política y llevando a modificaciones constitucionales y legales de un desigual calado (e incluso contrapuesto) sentido en tanto a su efecto en la democratización.

Es en ese contexto que, después del claro realineamiento político que supusieron los comicios de 2018, se esperaba una posible nueva ronda en el proceso de adecuación de las reglas para la competencia electoral en México. Sin embargo, la peculiar correlación de pesos entre la coalición ahora gobernante y las oposiciones partidarias resultante de esas elecciones impuso un impasse en las normas, puesto que todo cambio posible parecía que se inclinaría más a responder a los intereses ya de por sí favorables para quienes ejercen el poder, y no al fortalecimiento de un equilibrio deseable con las fuerzas ajenas al ejercicio del gobierno federal.

Sabedores de esa situación y del carácter eventual de una reforma inmediata a las reglas electorales, es que la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. (SOMEE) conjuntó esfuerzos con el Instituto Nacional Electoral (INE) para llevar adelante un *Encuentro Nacional para una Reforma Político-Electoral del Estado Mexicano*, contando con el apoyo y alojamiento de la Universidad Autónoma de Querétaro, que tuvo lugar en Santiago de Querétaro, Querétaro, a fines del mes de noviembre de 2019.

De esta manera, dicho encuentro representó una oportunidad para la reflexión y la discusión colectiva sobre senderos potenciales de futuras reformas a las normas

electorales en nuestro país, en un esfuerzo por conjuntar a quienes integran una asociación especializada en estudios electorales con quienes desarrollan sus actividades en el seno del órgano administrativo electoral nacional, al arribarse a tres décadas de actividad ininterrumpida de lo que hoy es la SOMEE, y prácticamente el mismo tiempo, no exento de reformas, desde la constitución de un ente autónomo para la administración de lo electoral en México.

El recorrido que se presentan en este libro, el cual recupera aportaciones a este encuentro, no se queda en el marco puramente electoral; de hecho, una parte es el análisis sobre el régimen de gobierno y el sistema democrático en el país. Así, Javier Arzuaga Magnoni analiza los términos del debate abierto respecto a la formación de mayorías y la gobernabilidad en un México que ha traspasado la discusión previa, en torno a la representación política. A ello se suma la reflexión de Jaime Rivera Velázquez sobre una opción parlamentaria para el país, y la de Beatriz Tovar Guerrero sobre gobiernos de coalición. Adicionalmente, Rosa María Mirón Lince reflexiona en torno a los problemas de calidad de nuestra democracia.

En el terreno del acceso a la participación, Víctor Alarcón Olguín apunta a diversos elementos para la interpretación y desarrollo de la estructura de representación y competencia existentes en el sistema electoral y de partidos mexicano, como son las modalidades para la obtención y conservación de registro; los tipos de coalición y candidaturas; las condiciones de reelección y, finalmente, la posibilidad de presentación de candidaturas por la vía independiente.

En materia de democracia representativa, Gema N. Morales Martínez recupera los términos en que funciona el financiamiento y fiscalización electoral en México, tanto a nivel federal como local; y Ángel Gustavo López Montiel reflexiona sobre el impacto potencial del voto electrónico en la participación política y el sistema electoral mexicano, asunto al que también apunta la contribución de Gerardo Romero Altamirano y el de Víctor Alejandro Espinoza Valle. Luis Eduardo Medina Torres atiende la más

reciente reforma electoral federal, de 2014, en cuanto a la disminución del sistema de reglas y los órdenes de gobierno que ahora supeditan la instancia sub nacional a la nacional, lo que ha significado tanto avances como retrocesos y han mostrado problemas y fallos del diseño adoptado en términos de la gobernanza electoral.

Quien suscribe colabora con una revisión de las condiciones que separan elecciones, con resultados controvertidos de aquellas que no lo son, para aproximarse al punto de que la autoridad electoral ha de ser un árbitro que ejerza sus funciones con imparcialidad, al no representar los intereses de ninguna parte ni estar contra ninguna parte. Luz María Cruz Parcero ahonda en ello, al sustentar que un proceso de reforma (centrado en la disminución de recursos) carece de sustento, al eludir un debate más amplio acerca de mejores mecanismos para simplificar los procesos de ejercicio del voto y fortalecer el ejercicio de una ciudadanía integral. Griselda Beatriz Rangel Juárez aporta un enfoque local, al analizar el programa de resultados preliminares y el monitoreo de encuestas electorales en Jalisco. Finalmente, Pablo Xavier Becerra Chávez propone una lectura sobre la reciente alternancia en la Presidencia, afirmando que condujo a la formación de una coalición gobernante que propone nuevas reformas electorales con el propósito de reducir el costo del sistema electoral, pero tal vez también con el propósito de controlar esta estratégica zona del sistema político.

La obra que tiene ante sí reúne de esta manera una colección de ensayos que traspasan el umbral de la discusión al calor de la eventual y no realizada reforma electoral previa a los comicios federales intermedios de 2021, y que incursiona en aspectos aun vigentes en el debate sobre lo posible y lo deseable para normar las cuestiones electorales en México, por lo que su recuperación y consideración sigue siendo de actualidad.

Ricardo de la Peña

Fuentes consultadas

- Córdova, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En Zovatto, D. y Orozco Enríquez, J. J. (Coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. (Pp. 653-704). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dummett, M. (1997). *Principles of Electoral Reform*. 1ª edition. EEUU: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies. 1945-1990*. EEUU: Oxford University Press.
- Negretto, G. L. (2009). La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas. En Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J. y Walter, I. (Eds.). *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. (Pp. 63-103). México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. EEUU: Cambridge University Press.
- Perelli, C. (2006). Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica. *Revista de ciencia política*, 26(1), 203-211.
- Sartori, G. (1994). *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. EEUU: Il Mulino.