

# Coyuntura electoral

---

# Afinando la gobernanza electoral: lecciones aprendidas para la nueva reforma mexicana

## *Fine-Tuning Electoral Governance: Lessons Learned for the new Mexican Reform*

---

Hugo A. Concha Cantú\*

### Sumario:

- I. Introducción.
- II. La reforma electoral reciente en América Latina.
- III. México después del huracán de 2018. La reforma que viene.
- IV. Conclusiones.
- V. Bibliografía.

\* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, celebrado el 27 y 28 de septiembre de 2018 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, organizado por el Observatorio de Reforma Políticas de América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de Estados Americanos.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Recibido: 24 de junio de 2019

Aceptado: 9 de enero de 2020

## Resumen:

Los procesos electorales en América Latina han afinado un conjunto de experiencias que bien podrían constituir lecciones comparadas para los países de la región orientadas mejorar la calidad de sus procesos electorales. La presente contribución, en este sentido, consiste en analizar en qué medida los procesos de reforma electoral pueden derivar en una mejor representación, participación, inclusión y gobernabilidad electoral. Teniendo en cuenta las experiencias regionales, se hace un balance del caso mexicano y se determinan los cambios que podrían impulsarse, concentrándose especialmente en la administración electoral y sus procesos de gestión, el financiamiento de la política, la democracia interna de los partidos políticos, la reelección, los sistemas electorales, las candidaturas independientes, la tecnología y el voto en el extranjero.

## Abstract:

Electoral processes in Latin America have refined a set of experiences that could well constitute comparative lessons for the countries of the region aimed at improving the quality of their electoral processes. The present contribution, in this sense, analyze to what extent electoral reform processes can lead to better representation, participation, inclusion and electoral governance. Taking into account regional experiences, a balance is made of the Mexican case and the changes that could be promoted of determined, concentrating specially on the electoral administration and its management processes, the financing of politics, the internal democracy of political parties, reelection, electoral systems, independent candidates, technology and voting abroad.

**Palabras clave:** gobernanza electoral, buenas prácticas, sistemas electorales, reforma electoral, procesos electorales, partidos políticos.

**Keywords:** electoral governance, good practices, electoral systems, electoral reform, electoral processes, political parties.

## I. Introducción

México es un buen ejemplo de caso para analizar teórica y comparativamente el fenómeno de la reforma electoral en América Latina. La frecuencia de sus reformas en las últimas tres décadas, así como su diversidad temática y profundidad, permiten estudiar el origen, las causas, la implementación con sus dificultades, los resultados, así como los efectos y alcances (deseados y no deseados) de este tipo de procesos políticos.

Los sistemas electorales se han convertido en los ejes de la vida democrática en la mayor parte del mundo. Aun cuando la vida de las democracias no se agota en ellos,<sup>1</sup> sí se trata del conjunto de instituciones necesarias para su existencia y funcionamiento.<sup>2</sup> Pero estos sistemas, como sucede con cualquier institución política, no son inmutables ni estáticos. Las instituciones responden a una serie de condiciones para su mantenimiento y sobrevivencia, como son las demandas sociales o las necesidades de legitimación de los actores políticos en contextos determinados.<sup>3</sup> Para lograrlo, las instituciones cambian y se adaptan, o bien son sustituidas.

La reforma electoral es el proceso de cambio (o sustitución), que busca el mejoramiento en el funcionamiento de las instituciones o procesos electorales de acuerdo con las percepciones, la voluntad y los intereses de los actores políticos que tienen la capacidad de llevarla a cabo. Se trata de una especie particular de “reforma política”, en donde podría afirmarse que la reforma electoral suele tener como finalidad la búsqueda de una mejor representación, participación, inclusión y gobernabilidad,<sup>4</sup> o la mejoría de alguna de las cinco funciones básicas de un sistema electo-

---

<sup>1</sup> Freidenberg, F., “La calidad de las elecciones en América Latina”, *Mundo Electoral*, 2013, 6(18). Keane, J., *Conferencia magistral: breve historia del futuro de las elecciones*, Conferencias estacionales, INE, 2017.

<sup>2</sup> Schattschneider, E. E., *The Semisovereign People. A Realist's View of democracy in America*, Fort Worth-Philadelphia, Hartcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1975.

<sup>3</sup> Hauriou, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 1972; Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994; Haggard, S. y Kaufman, R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

<sup>4</sup> Thompson, J., “La reforma electoral en el marco del desarrollo reciente de la democracia en América Latina”, 2018, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral/joseph-thompson/>.

ral, que son representatividad, participación, concentración, simplicidad o legitimidad.<sup>5</sup>

Por ello, la reforma electoral no es un proceso extraordinario ni tampoco externo a las democracias, y en particular a sus sistemas de electorales. En buena medida, los procesos de reforma electoral son connaturales a la propia vida de este tipo de modelos políticos. Se trata de la materialización de los mecanismos evolutivos de estos sistemas de interacción social. Las reformas electorales en los sistemas democráticos de América Latina han demostrado ser parte de una dinámica constante del propio juego y exigencia de la democracia. Lo que hoy se pacta y funciona como institución, puede ser bandera de cambio en unos años, cuando las exigencias cambian, como salida a una crisis, o bien en cuanto moneda de negociación entre nuevas fuerzas políticas. Desde esta perspectiva, la reforma electoral no es vista como un fenómeno sorpresivo o disruptivo, sino como parte de la propia gobernanza electoral. Son en el mejor de los casos, según plantean Pérez-Liñán y Mainwaring, mecanismos de acuerdo entre los actores políticos que creen en la democracia y que optan por abstenerse de posicionamientos radicales. Gracias a la reforma electoral, estos actores evitan quebrantar el régimen.<sup>6</sup>

No obstante, y precisamente bajo esta perspectiva instrumental de los procesos de reforma, éstos no están exentos de ser utilizados como armas del juego político en la búsqueda de ventajas a grupos o intereses y no como puntos de convergencia o acuerdos comunes. En estos casos, los procesos de reforma, lejos de mejorar el sistema, pueden ser causas de inestabilidad al constituirse en un retroceso de lo que en principio se tenía. En este sentido, las razones que se presentan para llevar a cabo un proceso de esta naturaleza son de enorme relevancia para evaluar si se trata efectivamente de respuestas a crisis políticas o cuando menos a problemas percibidos por la mayoría de los actores políticos. Es ahí cuando ponderar el tiempo de la reforma es de utilidad, como un indicador que ayuda a comprender la pertinencia de su planteamiento.

De la misma forma, es muy relevante entender el contenido y alcance de la reforma que se quiere llevar a cabo para entender si efectivamente los temas que se plantean guardan una conexión coherente y lógica con

---

<sup>5</sup> Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

<sup>6</sup> Pérez-Liñán, A. y Scott, M., “La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)”, *América Latina Hoy*, núm. 68, 2014, pp. 139-168.

el supuesto diagnóstico de sus causas. Existen varios casos de reforma en México y en países de la región, donde la reforma electoral ha generado mayores complicaciones de las existentes en un momento previo a su implementación.

En este trabajo se hace un breve análisis de los contenidos más recurrentes en los procesos de reforma electoral de la región, para después hacer un examen del estado en que se encuentra el caso mexicano y lo que podría constituir un nuevo proceso de reforma electoral que corrigiera diferentes elementos institucionales, que no han acabado de funcionar como se esperaba, ya sea por haber sido reformas fuera de tiempo o bien por haber tenido contenidos distintos a los identificados como necesarios.

México es uno de los países que más ha recurrido a la reforma de su sistema electoral, y aun cuando es uno de los pocos países que no cambió su Constitución a partir del periodo conocido como la “tercera ola de democratización” (junto con Argentina, Costa Rica, Uruguay y Panamá), la mayoría de sus reformas electorales (16 entre 1979 a 2014) implicaron cambios en disposiciones constitucionales. Si lo que se ha buscado en esta larga cadena de reformas fue mejorar la gobernanza electoral, ya sea 1) reduciendo o resolviendo problemas, o bien 2) mejorando el funcionamiento y los resultados de las instituciones electorales, o 3) mejorando la confianza ciudadana; los tres tipos de objetivos parecen no haberse cumplido del todo.

El examen del estado de salud del sistema electoral mexicano a la vista comparativa de las grandes tendencias de la región, junto con las propias evaluaciones contextuales especializadas que se han llevado a cabo, nos permite formular algunas recomendaciones de lo que podría ser una nueva reforma electoral, que en gran medida, y como se verá a continuación, corriera en contra de muchas de las fuerzas y racionalidad que animó ejercicios de reforma previos.

## II. La reforma electoral reciente en América Latina

Un examen somero de los múltiples procesos de reforma electoral en la región, en los últimos 30 años, nos permite contextualizar la situación en la que se encuentra la salud del sistema electoral mexicano, y evaluar a partir de ahí si es necesario un nuevo proceso de reforma electoral y, de serlo, cuál debería —al menos en teoría— ser su contenido. En palabras de Dieter Nohlen, se trata de hacer un análisis normativo de las reformas electorales de la región para, a partir de ahí, formular un estudio histó-

rico-empírico, contextual, del sistema electoral mexicano y sus posibles necesidades actuales.<sup>7</sup>

Los contenidos de los procesos de reforma electoral en la región son principalmente los siguientes diez temas:

- 1) Reformas electorales dirigidas a la administración electoral, a los organismos o autoridades y sus procesos de gestión. Como lo señala con acierto Hugo Picado, “los momentos de crisis política han puesto en evidencia la importancia de la capacidad técnica y las destrezas políticas de los organismos electorales para responder adecuadamente”.<sup>8</sup> Son los organismos electorales los elementos visibles del sistema electoral y a los que la ciudadanía y los actores políticos suelen responsabilizar por los aciertos o fallos en el funcionamiento del sistema. Es por esta razón que con frecuencia los procesos de reforma electoral contemplan ajustes o cambios, parciales o integrales, a los organismos electorales.

En este rubro de temas, todos los países de la región, de una forma u otra, en diferentes grados y contextos, buscan fortalecer la independencia y capacidad técnica de este tipo de autoridades, ya sean organismos de administración u organización electoral, o bien aquellas encargadas de la justicia electoral cuando no se encuentran fusionadas ambas funciones. Este tipo específico de reformas se desdoblan en aquellas que tienen que ver con la independencia política de los órganos de dirección de estos organismos, buscando separación de los órganos políticos, e inclusive de las judicaturas en razón de sus especialidad, y en otro grupo de reformas que tienen que ver con garantizar la estabilidad de los funcionarios de carrera.

- 2) Un segundo tema es el relacionado con el financiamiento de la política, es decir, la regulación sobre el dinero disponible para los partidos políticos y los candidatos. Se trata, como se ha demostrado en los escándalos de corrupción de los últimos años, del que quizá es el tema más relevante para la salud de las democracias, ya que es aquí donde se puede manipular la manera en que funcionan los sistemas electorales a través de la penetración de dinero que busca influir en la competencia de diversas maneras. Dentro de este enorme grupo de reformas en el continente algunas enfatizan el control sobre el

---

<sup>7</sup> Nohlen, D., *op. cit.*

<sup>8</sup> Picado León, H., *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, San José, Costa Rica, IFED-TSE, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

origen de los fondos del que disponen los partidos políticos y los candidatos; otros sobre los límites de los gastos, sean éstos privados o públicos, el acceso a los medios de comunicación, los órganos de control, los mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia en el manejo de los recursos y las sanciones cuando estas reglas se violentan.

En la totalidad de los países de la región, con la excepción de Venezuela, existe un modelo de financiamiento mixto, es decir, se permite a los partidos políticos acceder a recursos privados y a financiamiento público. De acuerdo con Picado, el modelo predominante de financiamiento es aquel proporcional a la fuerza electoral obtenida en elecciones anteriores,<sup>9</sup> seguido de un modelo que combina la asignación de fondos proporcional a la fuerza electoral junto con una parte que se distribuye equitativamente.<sup>10</sup>

Dieciséis de los 18 países de la región establecen restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, así como límites a los montos que se pueden recibir.

En materia de acceso a radio y televisión, todos los países, excepto Costa Rica y Nicaragua, asignan espacios gratuitos y controlados a los partidos políticos para sus campañas electorales.<sup>11</sup>

- 3) La democracia interna de los partidos políticos sigue presente como un tema en las agendas de la mayoría de los países latinoamericanos. Son muchas las experiencias de oligarquías y partidos predominantes. En 13 países se establece la obligación a los partidos para realizar primarias (abiertas o cerradas) o convenciones en el momento de seleccionar a sus candidatos, y en algunos para designar a sus dirigencias.<sup>12</sup>
- 4) La reelección ha sido un tema recurrente después de muchos años de haber estado proscrita en la región, tanto en el caso del presidente de la República, la cual ha sido incorporada en todos los países, con excepción de Guatemala, Honduras, México y Paraguay, como para los cargos legislativos o municipales. En cada caso se ha esta-

---

<sup>9</sup> Es el caso de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay, Picado León, H., *op. cit.*, p. 137.

<sup>10</sup> El caso de Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Sólo Paraguay tiene un sistema más, donde una parte se distribuye de manera proporcional con la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria, *idem*.

<sup>11</sup> Picado León, *op. cit.*

<sup>12</sup> Detalles y referencias en Picado, *ibidem*, p. 138.

blecido con diferentes matices relacionados con la posibilidad de ser consecutiva, no consecutiva o incluso indefinida. En elecciones legislativas, todos los países, con la excepción de Costa Rica, permiten la reelección para un periodo consecutivo inmediato.<sup>13</sup>

- 5) Thompson nos recuerda que el sistema electoral presidencial ha sufrido abundantes cambios en los últimos años, como sucede en lo referente a la inclusión de la segunda vuelta electoral, o la duración del mandato. Nueve países de la región contemplan una elección de mayoría absoluta con provisión de dos vueltas en caso de no obtenerse. Cuatro países más establecen un sistema de segunda vuelta, pero con umbral reducido, y sólo Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela mantienen un sistema de mayoría relativa.<sup>14</sup>
- 6) De igual manera, múltiples reformas se han llevado a cabo en el sistema electoral legislativo. En los países latinoamericanos, durante los últimos años se pasó de sistemas de mayoría a un claro predominio del modelo de representación proporcional, en listas cerradas y bloqueadas.<sup>15</sup> Asimismo, doce países celebran sus elecciones presidenciales y legislativas de manera concurrente. En México y Argentina son parcialmente concurrentes, y Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela las tienen separadas.<sup>16</sup> En este conjunto temático se encuentran numerosas reformas, que han buscado ampliar la representación a grupos históricamente marginados, como son las mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes, o incluso algunas para favorecer la participación de jóvenes. En el tema de mujeres, once países de la región han incorporado disposiciones para incentivar su participación en forma de cuotas, o bien en requisitos de paridad vertical y horizontal.<sup>17</sup>
- 7) La inclusión de las candidaturas independientes también ha sido un tema recurrente de la región. Esto sin duda obedece al fenómeno de desgaste político o pérdida de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos. En buena medida promovida por las resolucio-

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*, p. 132.

<sup>14</sup> Desarrollado en detalle por Picado León, H., *op. cit.*, pp. 124-128.

<sup>15</sup> En 14 países, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El desarrollo completo de los sistemas y sus fórmulas electorales en Picado León, H., *op. cit.*, pp. 129-131.

<sup>16</sup> Picado León, H., *op. cit.*, p. 134.

<sup>17</sup> Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, Picado León, H., *op. cit.*, p. 135.

nes del sistema interamericano de derechos humanos, nueve países de la región<sup>18</sup> han establecido la posibilidad de candidaturas independientes, mientras que otros nueve mantienen el monopolio de la representación en los partidos políticos.

- 8) Un tema clave ha sido el referente a la participación de la ciudadanía a través de diversos medios de democracia directa. Mientras que en el tema de representación se ahondó en los sistemas de representación proporcional como una demanda para ampliar la misma y darle vida contundente a la pluralidad política, en los temas de participación ciudadana por otros medios también hubo una profunda aceleración. Entre los mecanismos más utilizados están la iniciativa popular y las consultas populares, ya sea como plebiscito o como referendos. No obstante, como indica Picado, el uso de estos instrumentos está muy concentrado en cinco países (Uruguay, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Panamá). Entre las posibles razones que explican esta concentración se encuentra la dificultad de ajustar este tipo de mecanismos a sistemas que fueron diseñados para la competencia entre partidos políticos.
- 9) Incorporación de tecnología, principalmente el caso del voto electrónico. Existen experiencias exitosas y otras que no lo son, por lo que se trata de un conjunto de posibles reformas que deben buscar la adaptación específica a cada sistema electoral. En todo caso, los diversos modelos de votación electrónica deben buscar facilitar el escrutinio para eliminar o reducir la subjetividad de quién realiza el conteo de los mismos. Se trata de una fórmula que debe encontrar el equilibrio entre un sistema que sea sencillo, eficiente, que garantice la secrecía de mismo, pero que al mismo tiempo inspire la confianza del votante.

Por lo demás, cabe anotar que la informatización ha tenido enorme difusión en sistemas y procesos relacionados con la administración electoral, y muy especialmente dirigido a los programas que se encargan de dar a conocer los resultados electorales, preliminares o definitivos, o bien sistemas que apoyan el registro ciudadano o empadronamiento, por mencionar los más visibles. Sin embargo, muchos de estos procesos de automatización no han requerido de reformas legislativas para poder ser implementados, sino cambios en las normas internas de organización y gestión.

---

<sup>18</sup> Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, véase Picado León, H., *op. cit.*, p. 139.

10) El voto en el extranjero se ha convertido en un desafío importante a raíz de los crecientes fenómenos migratorios de la región y a nivel internacional. Son once los países que de alguna manera han incluido esta posibilidad de voto, de diversas maneras, ya sea para sus elecciones presidenciales o también legislativas.

Finalmente, es posible ampliar este listado con numerosos temas que se encuentran en las agendas de los países de la región, pero de manera desconectada y en diversos niveles de análisis y consideración en el debate político y legislativo. Entre otros, aquí se encuentran, por ejemplo, los temas relacionados con equidad en la contienda, el modelo de comunicación social, los programas de formación ciudadana o la regulación de las encuestas.

### III. México después del huracán de 2018: la reforma que viene

Como se mencionó, México es probablemente el caso que más reformas políticas y electorales ha llevado a cabo en las últimas décadas, al grado de ser un caso considerado como hiperreformismo.<sup>19</sup> Este fenómeno genera múltiples efectos, pero en general puede afirmarse que provoca inestabilidad, pues los órganos encargados de su implementación, así como los sujetos obligados, se encuentran frente a un escenario dinámico y cambiante, que produce inestabilidad jurídica. Si a esto se agrega que muchas de las reformas son elaboradas a partir de percepciones o de intereses de los actores políticos, pero sin verdaderos estudios o diagnósticos que las justifiquen, en numerosos casos las reformas, lejos de posibilitar una actualización y mejoramiento del sistema, generan problemas en el mismo, o incluso un deterioro.

De manera general se pueden mencionar doce reformas que dieron vida al actual sistema electoral, como las de 1977, 1986, 1987, 1990, 1993, 1994, 1996, 2002, 2005, 2007, 2012 y 2014.<sup>20</sup> No es este el lugar para mencionar en qué consistió el contenido de estos procesos, pero podemos concluir que México construyó, a lo largo de todas esas reformas, un sistema enorme, disperso, dual y complejo.

---

<sup>19</sup> Esta denominación no se limita sólo al tema electoral, sino va dirigida al número de reformas a nivel constitucional, pero los efectos de este fenómeno bien pueden aplicarse al ámbito electoral. Pou, F, *Hyper-reformism and Constitutional Efficacies in Mexico*, VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, San Luis Potosí, 2015.

<sup>20</sup> Solís Acero, F., *Reforma político-electoral*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

El sistema electoral mexicano es disperso y de enormes dimensiones, ya que separa la administración y jurisdicción de los comicios que se llevan a cabo a nivel federal de los que se llevan a nivel local.

Es un sistema de institucionalidad también dual, ya que cuenta con organismos diferenciados y sin vinculación orgánica en materia de administración y de justicia electoral, que además se desdoblán en instituciones federales y locales, como se mencionó anteriormente.

Finalmente, es un sistema complejo, por diversos elementos. En primer lugar, por las temáticas cubiertas, como registro federal de electores, organización electoral, capacitación electoral y educación cívica, fiscalización y prerrogativas a los partidos políticos, servicio profesional de carrera, administración de los tiempos oficiales en radio y televisión en temas político-electorales. El sistema ha incrementado esta complejidad de manera gradual e incremental, por la naturaleza ciudadana en sus órganos de dirección (aportación de la reforma de 1994); por su autonomía constitucional (aportación de la reforma de 1996), por el voto de los mexicanos en el extranjero (aportación de la reforma de 2005), por la inclusión de temas de comunicación política (aportación de la reforma de 2007), por la inclusión de la mecanismos de democracia directa (aportación de la reforma de 2012), por la inclusión de candidaturas independientes (aportación de la reforma de 2014), por la nacionalización del órgano de administración en el marco de un Estado federal (también en la reforma de 2014).

Diversos autores coinciden en que el sistema dio rendimientos positivos de manera clara en la gobernabilidad democrática del país hasta los comicios de 2006, aunque hay que aclarar que lo hacen en un debate abierto e inacabado en torno a las razones de esta situación. Mientras que para algunos se trata de factores exógenos al sistema, como fue la intromisión del sector empresarial en los comicios de manera inequitativa, la intromisión asimismo de la Presidencia de la República o la manipulación de la comunicación social, por poner algunos ejemplos, para otros autores se trató de errores atribuibles al organismo administrador de la elección. Lo cierto es que a partir de ahí los nuevos problemas que emergieron en la elección de 2006, y con las sucesivas reformas, el sistema se volvió problemático, y sin dejar de funcionar eficazmente en la organización comicial, éste se ha caracterizado por su alto nivel de sobreregulación, burocratización, hiperlitigiosidad, de influencia partidista y de elevados costos. De la misma manera, temas complejos no han logrado funcionar de manera fluida y adecuada, tanto por una regulación deficiente como por una gestión inadecuada.

Si el sistema electoral mexicano existente hasta 2006 era un sistema complejo, también era funcional. Las reformas electorales de 2007 y 2014 agregaron múltiples tareas, que en principio no debían corresponder a las competencias de un organismo electoral, volviendo extremadamente complicada y difícil su actividad. Específicamente, la administración de los tiempos de radio y televisión, las candidaturas independientes, la articulación nacional de las diversas materias con los organismos electorales locales, la fiscalización oportuna del gasto de los partidos políticos, la democracia interna de los mismos, la implementación efectiva de los mecanismos de democracia directa, la concurrencia con múltiples procesos locales y municipales de manera eficiente (sin obstáculos como la casilla única), el involucramiento indebido y excesivo de los partidos políticos en las decisiones de las autoridades electorales, el voto electrónico, así como la tensión continua y con altos resultados negativos en la relación entre el organismo administrador y el organismo jurisdiccional, propician una reflexión profunda sobre el futuro y las necesidades de ajuste del sistema en su conjunto. Todos estos temas además deben de confluir en un reducción de los costos que el sistema electoral representa para un país de enormes desigualdades y carencias.

Como puede verse, se trata de temas muy distintos entre sí que hoy surgen con urgencia para su atención. Se trata de temas que inciden en todas las funciones de un sistema electoral y que se erigen como indicadores de una evaluación del sistema:<sup>21</sup> de mejora en la representación como las candidaturas independientes o los mecanismos internos de democracia interna partidaria; temas de mejora en la participación ciudadana como pueden ser los mecanismos de democracia directa; temas de rendición de cuentas y transparencia como la fiscalización adecuada de los recursos públicos en manos de los partidos o la implementación del voto electrónico; temas de concentración y efectividad (governabilidad), como el modelo de comunicación social o mejoras en la concurrencia de elecciones múltiples; y temas de simplificación como una correcta articulación de la autoridad nacional con sus pares locales, o bien una fluida relación entre la autoridad administradora y la jurisdiccional.

Sin embargo, en los procesos de reforma electoral no sólo son los contenidos o los temas pendientes lo que pone de relieve su necesidad, sino el contexto y la oportunidad en los que aquélla se presenta.

En este sentido, el contexto contemporáneo mexicano añade un elemento problemático a la discusión de la reforma, un contexto singular

---

<sup>21</sup> Nohlen, D., *op. cit.*

marcado por altos niveles de corrupción gubernamental, altos niveles de inseguridad y violencia, y altos niveles de desigualdad y carencias.

Estas condiciones, entre otras, contribuyeron a resultados electorales en 2018 sin precedentes en la historia de elecciones recientes del país. Con una participación del 63.42% del padrón electoral, equivalente a 56.6 millones de votos, el candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo el 53.1 % de los votos y amplias mayorías en ambas cámaras del Congreso. De la misma manera, de las ocho gubernaturas que se disputaron, el partido del presidente electo obtuvo cinco.<sup>22</sup>

La dimensión de la victoria genera un contexto en donde el sistema electoral y su necesaria reforma no figuran entre las múltiples prioridades del nuevo gobierno electo, lo que no significa que los temas antes mencionados no sean de urgencia para devolver su funcionalidad al sistema. Más aún, algunos otros temas de la agenda del nuevo grupo gobernante pueden generar distorsiones en los temas que parezcan surgir como necesarios. Por ejemplo, ante el deseo de promover una política pública de austeridad en todas las áreas del servicio público, el nuevo gobierno puede presionar (y en su caso regular) un retraimiento de las funciones que desempeña la autoridad electoral, sin que este proceso obedezca a necesidades reales, sino a posicionamientos políticos coyunturales, y esto pudiera materializarse en la restructuración de áreas que lleva a cabo la autoridad, como el registro federal de electores (equivalente al 40% aproximadamente del presupuesto total del organismo), o el abandono de la estructura que utiliza para realizar monitoreos que le permiten certificar el cumplimiento de las pautas de asignación de tiempos en radio y televisión, o bien ceder a la Secretaría de Educación Pública la educación cívica. Reformas de este tipo, serían consecuencia de otras prioridades, y no el resultado racional de un ejercicio que detalle hacia dónde debe avanzar la necesaria reforma electoral.

#### IV. Conclusiones

A partir de las consideraciones efectuadas, puedo resumir que una reforma electoral en el momento actual debe cumplir con las siguientes necesidades:

---

<sup>22</sup> Resultado de las elecciones 2018 en la página del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.

- 1) Hacer una clara distinción entre la operación política de los organismos electorales de sus funciones técnicas, devolver la autonomía política a sus órganos de dirección para contrarrestar la influencia partidista existente, que distorsiona las decisiones del órgano administrador, y más aun las que tiene a su cargo el órgano jurisdiccional.
- 2) La revisión del sistema de partidos. Las últimas elecciones han hecho patente que el sistema de partidos existente se ha degenerado en entidades de intereses que se encuentran comprometidas en mantener sus cuotas de influencia y poder, pero lejos de velar por el interés ciudadano. Se tienen que considerar nuevas bases de regulación de los partidos para que encuentren incentivos en su vinculación con la ciudadanía y promover mecanismos de democracia interna. Asimismo, se debe realizar una evaluación profunda para reducir el financiamiento público de los partidos políticos.
- 3) Un redimensionamiento de la administración electoral, que incluya:
  - a) Las medidas necesarias para simplificar, desburocratizar y abaratar el sistema, lo que incluye una redefinición de las estructuras electorales existentes en todo el país, pero también de las funciones que desarrollan las autoridades electorales que pudieran estar en otras áreas del Estado, como las relacionadas con el registro de electores, la fiscalización de los partidos políticos, la educación cívica, el monitoreo de radio y televisión, entre otras.
  - b) La incorporación de nuevas tecnologías para mejorar y hacer eficiente la gestión de los organismos electorales, de manera específica el voto electrónico. Esto implica una revisión de los procesos de organización y gestión electoral en su integralidad.
  - c) Un replanteamiento de las candidaturas independientes que implique la transformación del sistema a efecto de hacer aquéllos, auténticos canales de participación y, en su caso, de representación ciudadana, y no simples simulaciones para políticos sin partido.
- 4) Una reforma de fondo a la justicia electoral. La hiperlitigiosidad del sistema provoca disfuncionalidades y desequilibrios en todo el sistema, particularmente en la relación entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional. Una revisión profunda a la ley correspondiente debe reducir los recursos existentes, establecer un sistema de efectos generales en aquellas resoluciones que por su naturaleza lo permitan, un riguroso mecanismo de castigo a la interposición de recursos frívolos o con el objetivo de alargar procedimientos, una revisión al marco competencial de la autoridad jurisdiccional mediante una restringida capacidad para llevar a cabo resoluciones de

pleno derecho que sustituyen la especialidad y el conocimiento de la autoridad administrativa.

## V. Bibliografía

- CONCHA CANTÚ, H. A., “La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?”, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República-Instituto Nacional Electoral, 2016.
- FREIDENBERG, F., “La calidad de las elecciones en América Latina”, *Mundo Electoral*, 2013, 6(18).
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- HAURIOU, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 1972.
- KEANE, J., *Conferencia magistral. Breve historia del futuro de las elecciones*, Conferencias estacionales, México, C. Electoral INE, INE, 2017.
- NOHLEN, D., *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- NORTH, D. C., *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. y Scott, M., “La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)”, *América Latina Hoy*, núm. 68, 2014.
- PICADO LEÓN, H., *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, San José, Costa Rica, IFED-TSE, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- POU, F., *Hyper-reformism and Constitutional Efficacies en Mexico*, VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, San Luis Potosí, 2015.
- SARTORI, G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994.
- SCHATTSCHEIDER, E. E., *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Fort Worth-Philadelphia, Hartcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1975.
- SOLÍS ACERO, F., *Reforma político-electoral*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- THOMPSON, J., “La reforma electoral en el marco del desarrollo reciente de la democracia en América Latina”, 2018, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral/joseph-thompson/>.