

# **La reforma electoral, como salida a las crisis postelectorales.**

Castillo Vaquera Jorge Galileo.

Cita:

Castillo Vaquera Jorge Galileo (2010). *La reforma electoral, como salida a las crisis postelectorales*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/411>

## **La reforma electoral, como salida a las crisis postelectorales**

Jorge Galileo Castillo Vaquera<sup>1</sup>

### ***Las consecuencias del conflicto: Las nuevas reglas y los nuevos esquemas del juego***

#### ***Después de las elecciones de 2000 en Florida. Reforma Electoral 2001-2003 en Estados Unidos.***

La elección presidencial de 2000 marcada por una crisis en el proceso electoral de Florida y constituyendo un desafío a la legitimidad de la elección de George Bush, desató un debate nacional sobre la calidad de la democracia norteamericana. La discusión rápidamente se enfocó en los “problemas técnicos” asociados con prácticas de voto, incluyendo asuntos relacionados con el registro electoral, conteo de los votos, equipo electoral, y administración electoral (Palazzolo y Ceaser, 2005). Producto de estas discusiones fue la reforma electoral conocida como Acto de Ayuda al Voto Americano (*Help America Vote Act* ‘HAVA’) aprobada al final de la 107 Legislatura del Congreso en 2002.

Precisamente, tras las elecciones generales de 2000, Florida, Georgia y Maryland encabezaron amplios procesos de reforma electoral. La promulgación de leyes que modificaron sus sistemas electorales incluyó temas relativos al registro, diseño de boletas, procedimientos de conteo de votos, capacitación electoral para los votantes y equipos para votar.

Otros estados aprobaron una serie de leyes que contribuyeron a hacer modificaciones sustanciales en el registro electoral (ej. Colorado, Indiana, South Dakota, Texas, Kansas, y Virginia), voto en ausencia o voto anticipado (ej. Nevada, Nuevo México y Virginia), asistencia al elector y acceso a las casillas electorales (ej. Nevada y Nuevo México), equipo electoral (ej. Texas, Idaho, y Uhta), conteo de votos (ej. Maine, Nevada, Ohio y Virginia), procedimientos y estándares de recuentos postelectorales (ej. Colorado, Kansas, Virginia, Texas y Washington), trabajadores de la jornada

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política, Profesor-Investigador, El Colegio Mexiquense, A.C.. email: jorgecastillo@yahoo.fr ; jcastillo@cmq.edu.mx

electoral (ej. Alabama), y educación (capacitación) electoral (ej. Indiana y Nueva Jersey)

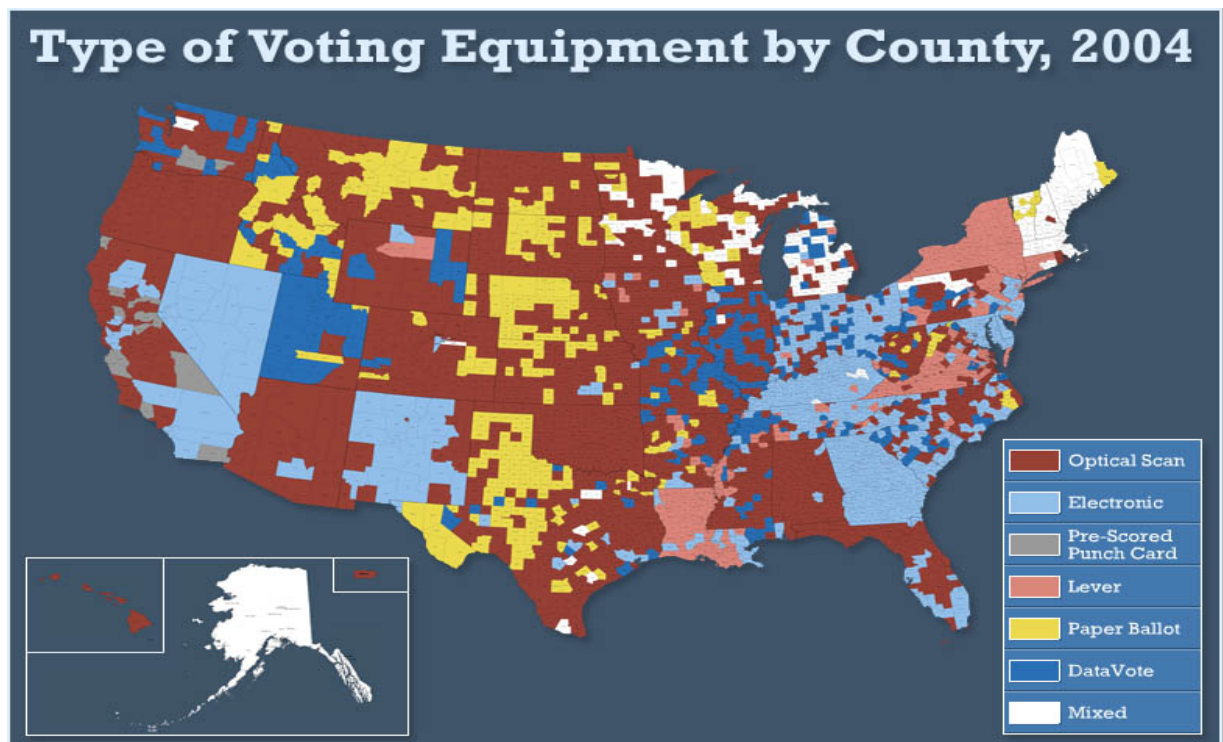
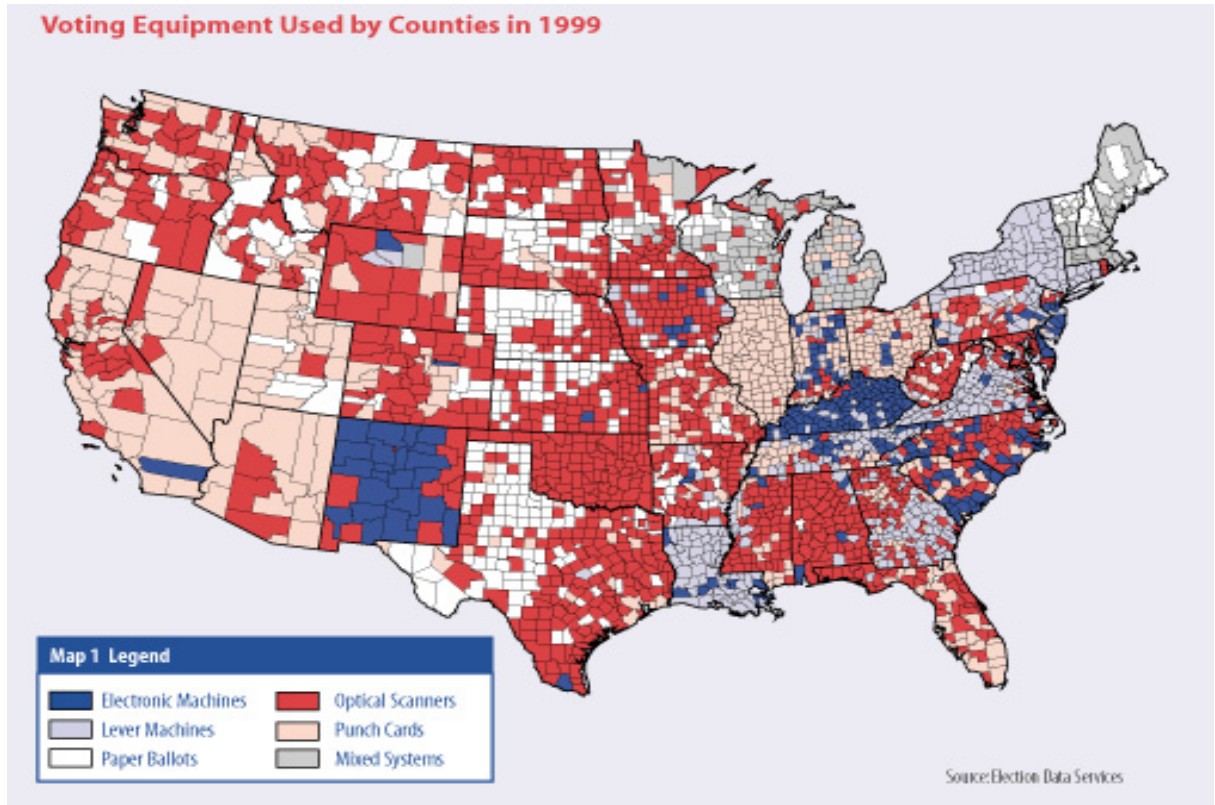
CLASIFICACIÓN DE LOS 50 ESTADOS A PARTIR DE TRES TIPOS DE REFORMA ELECTORAL,  
2001-2003

|  |  |  |
|--|--|--|
| Estados que encabezan las Reformas:<br>Actuaron rápidamente después de las elecciones de 2000 para promulgar reformas exhaustivas, que incluyeron financiación para remplazar el equipo para votar   |  |  |
| Florida  | Georgia  | Maryland   |
| Estados con Cambios Sustanciales:<br>Gradualmente promulgaron modestas pero notorias mejoras a las leyes electorales y en la mayoría de los casos carecieron de consenso o no fueron capaces de conseguir el necesario para adoptar reformas exhaustivas |  |  |
| Alaska<br>Arkansas<br>California<br>Colorado<br>Idaho<br>Indiana<br>Iowa<br>Kansas<br>Kentucky<br>Louisiana<br>Maine<br>Michigan<br>Minnesota  | Mississippi<br>Missouri<br>Montana<br>Nebraska<br>Nevada<br>New Jersey<br>New Mexico<br>North Carolina<br>North Dakota<br>Ohio<br>Oklahoma<br>Oregon<br>Pennsylvania | Rhode Island<br>South Carolina<br>South Dakota<br>Tennessee<br>Texas<br>Utah<br>Vermont<br>Virginia<br>Washington<br>West Virginia<br>Wisconsin<br>Wyoming |
| Estados con Reformas desarrolladas tardíamente:<br>Fracasaron en la adopción de reformas significativas hasta que fueron obligados por los requerimientos del <i>Help America Vote Act</i> 'HAVA'  |  |  |
| Alabama<br>Arizona<br>Connecticut  | Delaware<br>Hawai<br>Illinois  | Massachusetts<br>New Hampshire<br>New York   |

Fuente: Palazzolo y Ceaser (2005:4).

A continuación se presentan dos mapas de los Estados Unidos, divididos geográficamente por condados, que muestran, por un lado, la complejidad que representaban las diferencias entre condados en materia de equipamiento electoral, es decir, los mecanismos que sutilizan y utilizaban para emitir el voto de los ciudadanos y que influyen directamente en su procesamiento, su escrutinio y su ejecución; por otro lado, en el segundo mapa están plasmados gráficamente los cambios más importantes introducidos por las diferentes reformas electorales que tuvieron lugar en los diferentes estados de la Unión después del *Help America Vote Act* (HAVA) de 2002 y el mapa fue construido en 2004. De esta forma es posible establecer gráficamente las importantes diferencias que se fueron presentando en los distintos estados y sus respectivos condados desde 1980 hasta 2004. Se subraya el hecho de que al analizar los mecanismos de votación empleados entre una elección y otra, sólo

para el estado de Florida, haya una utilización mínima en la actualidad de los instrumentos conocidos como *punch cards* y otros instrumentos de voto mecánicos que han sido sustituidos por votos electrónicos.



Source: [http://americanhistory.si.edu/vote/large/map\\_Irg.jpg](http://americanhistory.si.edu/vote/large/map_Irg.jpg)

### ***Administración de las elecciones con resultados cerrados***

El caos ocurrido en Florida en cuanto a falta de respuesta de los mecanismos electorales frente al contexto electoral, pudo haber ocurrido en cualquier estado que hubiera tenido elecciones cerradas y que además hubiera sido decisiva para decidir la elección nacional. Mientras más cerrada esté la elección más elevados son los intereses para los candidatos y sus partidos. A menos de que todos los problemas relacionados con la garantía de que cada voto haya sido contado exactamente hayan sido eliminados, la controversia es inevitable en elecciones cerradas (Palazzolo y Ceaser, 2005: 7-8).

En este contexto, algunos estados son mucho más susceptibles que otros a correr riesgos como en el caso de Florida. Sin embargo Greco (2002) sostiene la hipótesis de que las elecciones cerradas son opuestas a la posibilidad de acelerar los procesos de reforma; por el contrario las limita. En este sentido, los estados que acusaron, como en el caso de Florida, márgenes de victoria iguales o menores al 1 por ciento, tendrían a actores políticos menos susceptibles de lanzar iniciativas de reformas electorales que pudieran atentar contra sus posibilidades de reelección. Estos hacedores de políticas públicas surgidos de estados muy competitivos tienen más incentivos para mantener el *status quo* que de implementar reformas. El problema es asumir que los procesos de reformas implican sólo riesgos para aquellos que detentan el poder actores y partidos que para aquellos que compiten por él.

Las reglas del juego, afectan el resultado de la elección, especialmente aquéllas asociadas con los procesos de redistribución, financiamiento, acceso de los ciudadanos al voto o facilitar los mecanismos para votar. Por esa razón los partidos políticos en el poder o en la oposición requieren generar una serie de consensos, en medio del mayor interés político en juego, para poder generar procesos amplios de reforma electoral, más allá de etiquetas partidistas o intereses personales.

La confianza ciudadana está garantizada sobre la base de la construcción institucional norteamericana, lo cual ha permitido que en Estados Unidos, Estados como Florida, a pesar de la severa crisis electoral y postelectoral que experimentaron puedan seguir

manteniendo un orden institucional basado en el respeto de los actores e instituciones independientemente de sus signos partidistas. Además de ello, los ciudadanos tienen menos intereses de ir a votar en comicios que no consideran cruciales en cuanto a la oferta política o al momento, económico político o social que esté viviendo el país.

En la medida en que estos factores cambian, el interés por las elecciones es mayor y aumentan asimismo las expectativas que genera el proceso electoral. Al comparar el tipo de problemas que enfrentaban los Estados Unidos en cada elección, la mediatización nacional e internacional que suscitaron las campañas presidenciales de 2000, con dos candidatos “grises” y la contienda presidencial del año 2008, con dos candidatos carismáticos, fue distinta y había muchos más temas en disputa cruciales para aumentar las expectativas de la gente en torno a un resultado electoral. Seguramente, en caso de elecciones cerradas, uno y otro escenario habrían producido resultados distintos e involucrado mucho más a los ciudadanos e inquietado a las instituciones.

### ***La tercera generación de reformas en México: 2007***<sup>2</sup>

Luego de una profunda crisis postelectoral tras los comicios federales de 2006, el nivel de confianza por parte de los electores hacia las principales instituciones electorales disminuyó notablemente, manifestando fuerte insatisfacción hacia los resultados y los procedimientos empleados. En esa situación, se pudo constatar cuán frágil es la confianza, tan difícil de construir y tan fácil de cuestionar, así como también se evidenció la primacía de los partidos políticos sobre las instituciones.

En el marco de esa crisis, los partidos políticos necesitaban acuerdos y necesitaban recuperar la vía política, evitando la opción del conflicto y de la ruptura; todo ello, a costa de las propias instituciones. Asimismo, la reforma política de 2007 supuso un cambio radical en la relación entre medios masivos de comunicación y política. De igual forma, se acordó, de manera muy polémica, la eliminación de las campañas “negativas”, del denuesto público entre candidatos, luego de la experiencia de la

---

<sup>2</sup> Decreto de Reforma Electoral 2007, *Diario Oficial de la Federación*, Martes 13 de Noviembre de 2007.

“guerra de *spots*” que protagonizaron los tres principales candidatos por la Presidencia de la República en 2006.

Esto suscitó reacciones encontradas entre la intelectualidad mexicana, que se pueden resumir por un lado, en la imposibilidad de poder acusar actos ilícitos en los que hayan incurrido los candidatos a puestos electivos, independientemente de que los cargos sean falsos o verdaderos, dando una especie de censura a la posibilidad de acusar fuera de las cauces legales tradicionales. Por el otro, la autoridad electoral se adentra en un terreno pantanoso puesto que comprobar que una campaña es negativa y distinguir de aquella que no lo es, ha traído en la práctica varios problemas de interpretación de la legislación electoral.

La reforma política de 2007 siguió la lógica reactiva de los procesos de reforma electoral que ha desarrollado el país en las etapas anteriores. La reacción a los procesos más que la previsión de los mismos. En general, ésta ha sido la característica principal del proceso de cambio institucional mexicano. Todo ello a pesar de que los diferentes elementos de ingeniería electoral creados en México han contribuido a solucionar situaciones extremas en contextos de inestabilidad política y social, como en el Oriente Medio, en Irak y Afganistán o el caso de Haití en el Caribe, por citar sólo algunos casos.

Los principales cambios derivados de la nueva reforma constitucional y legal se pueden agrupar en cinco ejes temáticos, que se desarrollan a continuación:

1. Organización y Funcionamiento de los Partidos Políticos.
2. Financiamiento y fiscalización de partidos y campañas.
3. Reglas para la competencia electoral y condiciones de equidad.
4. Organización y atribuciones del Instituto Federal Electoral.
5. Recuento de los votos

#### *1.- Organización y funcionamiento de los partidos políticos*

*Procuración de la paridad de género en la integración de sus órganos de dirección y en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.*



Con una reforma legal de 2002 se introdujo en la Legislación una cuota de género del 30 por ciento para la postulación de candidaturas al Senado y a la Cámara de Diputados con especial énfasis en las listas de representación proporcional. Con la reforma de 2007 se consagra la obligación de los partidos políticos de garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular. La denominada cuota de género se elevó del 30 al 40 por ciento para el caso de postulación de candidaturas al Senado y Cámara de Diputados.

### *Obligaciones en materia de transparencia*

Se garantiza el derecho de acceso público a la información de los partidos políticos, a través del IFE y mediante la presentación de solicitudes específicas a los partidos políticos. Entre la información partidista considerada de carácter público se incluyen sus documentos básicos, las facultades de sus órganos de dirección, los reglamentos que regulan su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos<sup>3</sup>.

### *Resolución interna de controversias*

La nueva normatividad obliga a los partidos políticos a establecer en sus estatutos los órganos permanentes encargados de la sustanciación y resolución de controversias internas, precisando que nunca podrán ser más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita. El nuevo marco jurídico establece que los militantes de un partido político sólo tienen derecho de acudir ante el Tribunal Electoral para plantear un asunto interno cuando se hayan agotado todos los medios partidistas previstos para su defensa.

---

<sup>3</sup> También tiene carácter público la información sobre los montos de financiamiento público que hayan recibido cualquiera de sus órganos durante los últimos cinco años, así como los informes anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña, el estado de situación patrimonial y la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. No se considera de carácter público información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos, sus estrategias políticas y de campaña, cualquier tipo de encuesta que hayan ordenado y la información referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

## *2.- Financiamiento y fiscalización de partidos y campañas*

En 1987 se consagró por vez primera en la ley el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público de manera permanente. Sobre esa base se estructuró y desarrolló un esquema de financiamiento público integral que cada vez más se fue guiando por imperativos de equidad. De manera complementaria, a partir de 1993 se incorporó un conjunto de disposiciones para fiscalizar, de manera cada vez más puntual y rigurosa, el origen, manejo y destino del financiamiento público y privado que reciben los partidos políticos para actividades ordinarias y para la conducción de campañas electorales.

### *Reducción del volumen del financiamiento público*

La reforma revisó la fórmula prevista para la asignación del financiamiento público e introdujo ajustes que representan una reducción importante en su monto. La fórmula para determinar el monto total del financiamiento público anual destinado al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos es ahora más simple y clara, pues está ligada a dos elementos fácilmente mesurables: el número de electores registrados y el salario mínimo legal. En efecto, ahora el monto global resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a julio de cada año por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente en la capital del país.

Además se mantiene el criterio de equidad para su distribución: el 30 por ciento del monto global se distribuye en forma paritaria entre todos los partidos con representación en el Congreso y el 70 por ciento de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en las elecciones más recientes para diputados de mayoría relativa. Los nuevos partidos y los que conservan su registro pero no tienen representación parlamentaria, tienen garantía de acceso al financiamiento público.

### *Fortalecimiento del sistema de fiscalización*

Con la reforma se crea una unidad especializada y con autonomía de gestión dentro del IFE para asumir las responsabilidades relacionadas con la recepción y revisión

integral de los informes que presenten los partidos político respecto al origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como respecto a su destino y aplicación. Se trata de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que no sólo asume las funciones que anteriormente realizaban la Comisión de Fiscalización del Consejo General y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, sino que además no estará limitada en el desempeño de sus facultades y atribuciones por los secretos bancario, fiscal y fiduciario, establecidos por otras leyes<sup>4</sup>.

### *3.- Reglas para la competencia electoral y condiciones de equidad*

Durante el ciclo de reformas constitucionales y legales que se concretaron entre 1989 y 1996 fue especialmente manifiesto el empeño por introducir y ajustar una serie de disposiciones que procuraran nivelar las condiciones para la competencia y garantizar condiciones de equidad entre los contendientes. Con ello se contribuyó también, al arraigo y fortalecimiento de un régimen partidista plural y competitivo. Las fórmulas adoptadas para la distribución del financiamiento público y de los tiempos gratuitos en radio y televisión, así como la imposición de límites de los gastos de campaña, dan muestra fehaciente de ese empeño. Empero, las nuevas dinámicas y condiciones bajo las que se desarrollan las elecciones federales en los últimos tiempos han obligado a adoptar medidas adicionales de especial relevancia.

#### *Regulación de precampañas*

Para garantizar condiciones de equidad en los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular y para brindarle seguridad y certeza jurídica a

---

<sup>4</sup> Por otra parte, los partidos ahora no solo están obligados a presentar informes financieros anuales y de campaña, sino que además deben presentar: a) Informes trimestrales de avance de su ejercicio en años no electorales. En estos informes se deben reportar los resultados de sus ingresos y gastos ordinarios; b) Estado anual consolidado de sus situación patrimonial en el que manifiesten sus activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles de su propiedad; c) Informes de precampaña para cada uno de sus precandidatos a cargos de elección popular, dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la precampaña; d) Reporte de los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos, que se deben incluir en el informe financiero anual que corresponde y e) Informe preliminar de gastos de campaña, con datos actualizados al 30 de mayo del año de la elección y que se deben presentar a más tardar dentro de los primeros 15 días de junio del mismo año.

estos procesos, la nueva legislación regula expresamente los periodos y actos de precampaña.

#### *Reducción de los periodos de campaña*

Además de regular la duración y actividades de precampañas, las nuevas reformas han reducido significativamente los plazos para realizar actos de campaña electoral. Ahora las campañas para presidente, senadores y diputados, en el año en que todas ellas se celebran de manera concurrente tendrán una duración de 90 días. En el caso de la elección presidencial, la duración del período se redujo casi a la mitad, pues con anterioridad superaba los 160 días. Cuando sólo se celebren elecciones para diputados, las campañas tendrán una duración de 60 días.

#### *Prohibición de contratar o adquirir tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda con fines electorales*

Se prohíbe tanto a partidos, precandidatos, candidatos, dirigentes y afiliados a un partido político como a cualquier persona física o moral, la contratación de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. De igual forma se prohíbe la transmisión dentro del territorio del país de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos sólo podrán difundir propaganda destinada a captar el voto en radio y televisión, haciendo uso de los tiempos gratuitos que les asigna el Estado a través del IFE. La garantía de acceso gratuito y ahora exclusivo sigue siendo permanente<sup>5</sup>.

#### *Reducción de los límites de los gastos de campaña*

De manera consecuente por la prohibición a los partidos de compra de publicidad en radio y televisión, que presentaba el principal componente de los gastos de campaña, se ajustó a la baja el límite establecido en este rubro. Para la elección presidencial, el tope de gastos de campaña será equivalente al 20 por ciento del monto global del

---

<sup>5</sup> La ley dispone que para los periodos de precampaña y campañas electorales, los partidos en su conjunto dispondrán de un volumen de tiempo predeterminado diario en cada estación de radio y canal de televisión. Tratándose de precampañas, el tiempo será de 18 minutos diarios y de campañas de 41 minutos diarios.

financiamiento público que haya determinado el IFE para este tipo de gastos el año de la elección. Para la elección de los Diputados por el principio de mayoría relativa, el tope máximo será el que resulte de dividir el límite establecido para la elección presidencial entre 300, cifra que representa el número de distritos en que se divide el territorio nacional para fines electorales.

Para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo será el que resulte de multiplicar el límite de gasto de campaña, para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, pero como ya lo contemplaba la fórmula precedente, en ningún caso el número de distritos que se considere para estos efectos será superior a 20 distritos.

### *Debates presidenciales*

Si bien desde las elecciones federales de 1994 se habían pactado y celebrado debates entre candidatos presidenciales para exponer y confrontar ante la opinión pública sus programas, opiniones y propuestas y así aportar elementos para alentar un voto informado y razonado de los electores, lo cierto es que su organización, al no estar contemplada y regulada por la ley, quedaba sujeta a la negociación entre las fuerzas políticas, a la voluntad de los contendientes y a la colaboración de los medios de comunicación masivos.

Ahora la ley dispone que, en ocasión de las elecciones presidenciales, el IFE coordine la celebración de los debates entre los candidatos registrados, conforme a las reglas que para tal efecto determine el Consejo General. Los debates serán realizados el día y hora que determine el Consejo General, previa consulta con los partidos políticos, pero en todo caso el primer debate tendrá lugar la primera semana de mayo y el segundo a más tardar la segunda semana de junio del año de la elección. Los debates serán transmitidos en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión, tanto de señal abierta como restringida.

### *Suspensión de propaganda gubernamental durante los periodos de campaña*

Para evitar el uso de cualquier tipo de propaganda gubernamental con fines electorales, ahora la ley ordena que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, en cualesquiera de sus niveles. Las únicas excepciones son las campañas relativas a servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

#### *4- Organización y atribuciones del IFE*

##### *Autoridad única para administrar el tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*

Uno de los fines del IFE, consagrado expresamente en la ley, es el de fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión y que se destine a los objetivos del propio Instituto, de otras autoridades electorales y a los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia. En efecto, las atribuciones del IFE para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión tienen en materia electoral una dimensión integral.

No se limita a la administración y distribución del tiempo gratuito que les corresponde a los partidos políticos nacionales de manera permanente y en ocasión de periodos electorales federales; ya que también comprende la administración y distribución de tiempos para elecciones locales y el que requieran las autoridades electorales de las entidades federativas para el cumplimiento de sus fines. Durante los periodos de campaña y precampaña federal incluso corresponde al IFE atender las solicitudes que le formule el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la asignación del tiempo de radio y televisión que requiera para el cumplimiento de sus fines.

##### *Renovación escalonada del Consejo General y nuevos criterios para la integración de sus comisiones*

Se ha mantenido el principio de que los nueve integrantes con derecho a voz y voto que integran el Consejo General, máximo órgano de dirección del Instituto, que son el

consejero presidente y los ocho consejeros electorales, sean elegidos con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Sin embargo, se introdujeron algunas modificaciones:

- La elección de todos ellos debe darse previa realización de una amplia consulta a la sociedad.
- El Consejero Presidente durará en el cargo seis y no siete años y podrá ser reelegido una sola vez.
- Los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve y no siete años y serán renovados de manera escalonada y no podrán ser reelegidos<sup>6</sup>.

#### *Creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y de una Contraloría General*

Para el ejercicio de las funciones de fiscalización se dispuso la creación de un órgano técnico del Consejo General del IFE que cuenta con autonomía de gestión y un nivel jerárquico equivalente al de Dirección Ejecutiva: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. La Unidad tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento. En el desempeño de sus atribuciones esta Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecido por otras leyes. En este sentido, la Unidad está facultada para requerir a las personas físicas o morales, públicas o privadas, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas en relación con las operaciones realizadas por los partidos políticos.

La nueva legislación también establece que cuando los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos de los partidos requieran, en el desempeño de sus atribuciones, superar las limitaciones impuestas por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, podrán solicitar la intervención de la Unidad de Fiscalización del IFE para que actúe ante las autoridades competentes. Por otra parte, se ordenó la creación de una Contraloría General como órgano de control

---

<sup>6</sup> El marco de estas adecuaciones se procedió a la renovación del Consejero Presidente y de dos Consejeros Electorales en febrero de 2008; de tres consejeros electorales en agosto de 2008 y los tres restantes serán cambiados en octubre de 2010.

interno del IFE, que tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto y que, para el ejercicio de sus atribuciones, está dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. En la ley se determina que, la Contraloría está sujeta a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia.

#### *Puntualización del régimen de sanciones*

Si bien la ley dedicaba un capítulo a las faltas administrativas y sanciones, con la nueva legislación se estructura y desarrolla con mayor rigor y precisión esta temática. En este sentido conviene destacar que la nueva ley puntualiza quiénes son los sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales (incluyendo entre otros a partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos o cualquier persona física o moral, autoridades o servidores públicos y concesionarios o permisionarios de radio y televisión), enlista el tipo de infracciones en que puede incurrir cada uno de ellos y el tipo de sanciones que resultan aplicables en cada caso.

#### *5- Recuento de votos*

Para brindar mayor seguridad, confiabilidad y transparencia a los resultados de las elecciones, la nueva legislación dispone las siguientes medidas al momento que se realicen los cómputos a nivel distrital:

#### *Nuevo escrutinio y cómputo de actas específicas de casillas en la votación para diputados*

Se contempla la posibilidad de realizar nuevamente las operaciones de escrutinio y cómputo a nivel distrital cuando:

- Existan errores e inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.
- El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares de la votación.



- Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

#### *Recuento total de la votación para diputados, senadores o presidente de todas las casillas de un distrito*

Está previsto cuando exista indicio de que las diferencias entre el presunto candidato ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual y al inicio de la sesión de cómputo exista petición expresa del representante del partido que postuló al candidato que obtuvo el segundo lugar de votación. Sobre esta base se agrega que en ningún caso se podrá solicitar al Tribunal Electoral que realice el recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de ese procedimiento durante los cómputos distritales.

#### *Conclusiones*

La judicialización de la política constituye una de las múltiples paradojas de la democracia electoral contemporánea. Los partidos políticos que integran el Congreso están obligados a introducir leyes que limiten su propio comportamiento cuando están en campaña. La creación de mecanismos que garanticen la transparencia de los resultados no es otra cosa que una serie de medidas que tienen por objeto restringir la acción de los partidos alrededor de la acción institucional con el objetivo de reforzar la confianza del sistema político y de sus instituciones.

Esta búsqueda de transparencia se constata tanto en los regímenes en vías de consolidación como en los regímenes consolidados. Sin embargo, los regímenes en vías de consolidación se distinguen de los consolidados por una lógica de acción institucional particular basada en la desconfianza histórica que pesa sobre las instituciones, y que redundante en su vigilancia extrema, así como también la de los líderes organizativos. Estas limitaciones particulares actúan en contra de las diferentes acciones desarrolladas por la administración electoral durante los comicios, inciden en el tratamiento y el conteo de los votos, o aun, tiempo antes de las elecciones, al momento de planificar o llevar a cabo procesos de redistribución electoral, o bien, a través de las reglas de acceso al padrón electoral, etc. Esta necesidad de transparencia se revela como una característica de independencia con respecto al nivel de

consolidación democrática, ya que encontramos la misma lógica de desconfianza en todos los códigos electorales que rigen las condiciones de la competencia electoral, así como el comportamiento de los actores políticos. Sólo el nivel de garantía de mecanismos preventivos en contra de la desconfianza varían en función de la consolidación democrática de los regímenes considerados.

Afirmamos que estas características que motivan a los regímenes en vías de consolidación a tener sistemas electorales a menudo demasiado restrictivos – como en el caso de México dónde podría pensarse que todas las conductas negativas de los partidos políticos están previstas por el COFIPE (código electoral)–, obligan en ocasiones a establecer principios jurídicos prácticamente inabordables para las autoridades encargadas de aplicar la legislación, porque resultan demasiado complejos tanto para su identificación, como para su cumplimiento. Por ejemplo, en el caso de México, donde la reforma electoral más reciente, censura la difamación, la calumnia y la diatriba. En este caso específico, las instituciones deben lanzarse en una investigación caso por caso sutil y prácticamente sin fin para tratar de distinguir entre los comentarios que constituyen este tipo de prohibiciones de aquellos que no los son.

Al contrario, la cuestión del control de la administración electoral analizada a partir de los regímenes democráticos consolidados permite ver que en el caso opuesto, se da un exceso de confianza hacia las instituciones y sus líderes organizativos que son responsables de conducir y de validar los procesos electorales. Esta situación puede ser comprobable a partir del estudio del caso de Florida durante las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 2000. Lo que se considera como un exceso de confianza institucional en los regímenes democráticos consolidados cobró forma en Florida, cuando nos interrogamos sobre el origen partidario de la autoridad electoral principal, que era la responsable de organizar el proceso electoral, determinar el derecho de inscripción al padrón electoral, la votación y finalmente la certificación del proceso electoral. Además ésta supervisa, de acuerdo con sus prerrogativas, los procedimientos de verificación (recuento) manual de los votos, así como de las impugnaciones interpuestas.

Los problemas surgidos en ambos tipos de regímenes democráticos, a causa de una autoridad que teóricamente debería mantenerse alejada de los intereses partidarios

surgidos de la competencia electoral entre los partidos, son enormes y se acentúan cuando los resultados de la votación son muy cerrados. La diferencia entre una democracia consolidada y una democracia en vías de consolidación radica en la noción de confianza de origen de la cual gozan las instituciones de administración electoral. Tal confianza contribuye a la consolidación de las instituciones o la confirma, permitiéndoles enfrentarse a los problemas surgidos de las elecciones. La ventaja para las administraciones electorales de regímenes democráticos consolidados es que los ciudadanos y los partidos le conceden una confianza absoluta al hecho de que la autoridad es imparcial y que esta noción, así como sus decisiones, no se discuten, una vez que el final de la elección ha sido determinado. Esta confianza se verifica igualmente en el terreno semántico, cuando a pesar de que la realidad pruebe lo contrario, como en el caso de Florida, la palabra “fraude” no fue evocada ninguna vez durante el contencioso electoral de Estados Unidos 2000, a pesar de todas las irregularidades.

Una paradoja adicional puede constatarse durante las elecciones presidenciales de 2006 donde las características del sistema electoral permitieron suponer que el grado de maduración de las instituciones político-electorales era suficientemente sólido para hacer frente a contextos electorales complejos, ya que éste había sido probado durante tres elecciones legislativas federales y una elección presidencial, que además permitió la alternancia en el Poder Ejecutivo. No obstante, todas las garantías iniciales sobre las cuales se construyó la administración electoral, en 2006 resultaron insuficientes para conducir con certeza el proceso electoral, y esto se debió, en buena medida, al hecho de que las elecciones se caracterizaron por tener resultados cerrados y que la autoridad electoral no fue capaz de gestionar la incertidumbre *ex post* producida por el contexto.

Los diferentes esquemas que hemos evocado a lo largo de nuestra tesis, nos conducen hacia la afirmación de que cuando una administración electoral cualquiera se ve confrontada a comicios altamente competitivos y a resultados cerrados, la normalidad democrática no puede ser garantizada exclusivamente por medio del Judicial, si éste no se acompaña obligatoriamente del consentimiento de la política. Es con base en esta afirmación que decidimos emplear diferentes factores de análisis neo-institucionales con la finalidad de poder distinguir cuáles son las condiciones bajo

las cuales la administración electoral es susceptible de gestionar mejor la incertidumbre electoral *ex post*.

El caos ocurrido en Florida y Ohio en cuanto a falta de respuesta de los mecanismos electorales frente al contexto electoral, pudo haber ocurrido en cualquier estado que hubiera tenido elecciones cerradas y que además hubiera sido decisivo su voto en el Colegio Electoral para decidir la elección nacional. Mientras más cerrada esté la elección más elevados son los intereses para los candidatos y sus partidos. A menos de que todos los problemas relacionados con la garantía de que cada voto haya sido contado exactamente hayan sido eliminados, la controversia es inevitable en elecciones cerradas (Palazzolo y Ceaser, 2005: 7-8).

Independientemente del nivel de confianza o de consolidación democrática del sistema político y electoral, siempre habrá deficiencias en la organización de las elecciones y durante el escrutinio de los votos, capaces de alterar la normalidad electoral. El factor humano constituye el elemento determinante que permite establecer la diferencia esencial entre una elección que transcurre en medio de una gran confianza y otra elección que se da en medio de una gran desconfianza.

Los ideales democráticos en ese sentido se resumen a encontrar mecanismos que concedan salidas institucionales a los conflictos electorales, sea cual fuere el origen de las impugnaciones y el tipo de decisiones tomadas por los líderes organizativos. En democracia lo importante, no es necesariamente la conformación del gobierno sin cuestionamientos, sino el impacto de sus acciones en mejores condiciones de vida para las mayorías. Parece ser este último punto uno de los acuerdos prevalecientes en las democracias consolidadas al que debieran aspirar las democracias en vías de consolidación como la mexicana.