

## **Introducción al libro**

### ***Democracia observada: las instituciones electorales locales en México***

Luis M. Rionda y Todd Eisenstadt

La última década del siglo XX significó para el Estado mexicano –su sociedad y su gobierno- la aceleración de un proceso de transición democrática que había dado comienzo de forma parcial y tímida en la década previa, la de los ochenta. Una sociedad cada vez más informada y demandante, a la vez que irritada por las recurrentes crisis económicas y sociales que desbarrancaron el nivel de vida de la exigua clase media mexicana, catapultaron como nunca la toma de conciencia acerca de las posibilidades reales de asumir la ciudadanía activa frente a un tradicional entorno político autoritario. La insurgencia cívica, que en los ochenta se desplegó primordialmente en los ámbitos locales y municipales, pronto cobró dimensiones regionales e incluso nacionales –como en 1988-, por lo que sin duda es correcto afirmar, como lo han hecho múltiples analistas, que el proceso de apertura del régimen a la competencia democrática se dio desde las periferias –los municipios, los estados- hacia el centro –la federación-. Es poco debatible que la alternancia presidencial del 2000 no puede ser explicada si no se dimensiona en función de los procesos político-electorales regionales, donde se ensayaron y definieron muchas de las transformaciones que esta apertura demandaba.

La nueva competencia electoral debió cobijarse en bisoñas instituciones organizadoras de elecciones, que tuvieron que batallar mucho para sacudirse un descrédito ajeno pero acumulado durante años, un desprestigio justificado que resultaba de décadas de desaseo y manipulación del mecanismo electoral, que no constituyó, hasta los noventa, más que un mero espacio ceremonial que legitimaba las decisiones tomadas *a priori* en el círculo interno de la elite del poder. Así sucedió con el Instituto Federal Electoral (IFE), creado en 1990 a partir de la reforma política del año anterior. Las primeras elecciones que ese organismo debió organizar, las de diputados federales y senadores de 1991, se realizaron bajo la sombra amarga de los manipuleos de la elección presidencial de 1988. El IFE no pudo superar en esos primeros años el estigma ganado a pulso por su predecesora, la

Comisión Federal Electoral. Además se sumaba el hecho de que el organismo se mantenía bajo el control del ejecutivo mediante la asignación de su presidencia al Secretario de Gobernación, quien a su vez mantenía bajo su égida al aparato ejecutivo del instituto.

Una situación parecida acontecía en los organismos electorales estatales. Con evidentes diferenciales, estas instituciones evolucionaban trabajosamente en entornos que podían ser aún más restrictivos que el federal. Algunas entidades que tempranamente se iniciaron en la competencia, la alternancia y en los gobiernos divididos –Baja California, Guanajuato, San Luis Potosí, Chihuahua, el Distrito Federal- pudieron hacerse de códigos electorales que incluso rebasaron al federal en cuanto a la independencia del órgano electoral y la regulación de condiciones de equidad para los actores de la competencia. Pero esas entidades contrastaban fuertemente con otros espacios regionales que mantuvieron durante más tiempo los esquemas interesados y parciales. No es difícil proponer que la transformación democratizadora en México avanzó de forma diferencial, a ritmos irregulares y con poca sincronía entre regiones, entidades y el espacio federal.

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

Por otra parte, este proceso de transformación político-electoral, por sus antecedentes cuestionables en cuanto a la confiabilidad de los procedimientos comiciales, debió acompañarse –a regañadientes por parte del régimen hegemónico- de

una cobertura de observadores electorales independientes, que testimoniaran objetivamente sobre la legalidad y equidad de los procesos. Desde las elecciones federales de 1994, la figura del “observador electoral” se constituyó en una presencia permanente y reconocida que acompañó de cerca al desarrollo de la nueva institucionalización y profesionalización electoral, que poco a poco, elección tras elección, supo reconstruir –más bien construir- la confianza de los ciudadanos en su sistema electoral, y con ello, aunque más trabajosamente, con su sistema político.

El papel del observador electoral, así como del “visitante” internacional, es difícil de ser ponderado en su justa dimensión, sobre todo en tiempos como los actuales –los años 2000- de regularización del tema electoral. Su aportación más destacada fue la de aportar legitimidad y confianza a la novel democracia mexicana ante los ojos del resto de los mexicanos y la comunidad internacional. La vigilancia, el seguimiento, la denuncia y la construcción de una nueva opinión pública hicieron de los observadores electorales un factor de enorme importancia en la construcción de un nuevo orden político y de una nueva institucionalidad electoral. Esta actividad unió a muchos de los que hoy nos dedicamos -con mayor o menor profundidad- al análisis político electoral, una materia que hasta los años ochenta no provocaba demasiado entusiasmo entre los estudiosos sociales mexicanos, ya que las rígidas condiciones del autoritarismo y su tendencia a la inmovilidad disuadían al grueso de los investigadores serios. Sólo las peculiaridades del “sistema de partido hegemónico” a la mexicana atraían a indagadores extranjeros que destacaron las condiciones exóticas de un esquema sin competencia formal.

\*\*\*

En este volumen, los coordinadores hemos podido reunir materiales que aportan visiones complementarias del fenómeno de la institucionalización de los procesos electorales locales en México. El acercamiento ha sido definido desde lo global hacia lo local, con un afán de ubicar y contextualizar el aterrizaje ulterior en las realidades específicas de las entidades de México. Por ello iniciamos con la espléndida exposición de **Robert** Pastor, el reconocido académico mexicanista, que

ubica el papel que cumplen las instituciones –las “administraciones”- electorales dentro de las transiciones que se han experimentado en muchas naciones del mundo, incluyendo a México. Con ello nos ubicamos de forma privilegiada para comprender –más que explicar- el rol de enorme trascendencia que deben jugar los organismos electorales en la concreción de relaciones democráticas al interior de espacios en transición. Las “elecciones imperfectas” pierden aceleradamente su eficacia legitimadora ante el desgaste al que las somete la irrupción de la cultura ciudadana, y pronto el sistema se ve obligado a admitir la necesidad de la transición, que transitará necesariamente por la reedición de los organismos electorales en instancias de innovada confiabilidad.

Desde una óptica nacional, pero con referencias obligadas a las particularidades regionales, continuamos con el ensayo de Luis Miguel Rionda, que ayudará a ubicar al lector en el contexto histórico-regional de la transición mexicana, aparentemente interminable, desde el autoritarismo *de facto* hacia la democracia efectiva. Los “momentos” de esa transición, que prácticamente involucra a la totalidad del siglo XX, son evidenciados como respuestas adaptativas de un sistema posrevolucionario al que debe reconocérsele su gran capacidad de ajuste, que garantizó un largo periodo –inédito en la historia de México si exceptuamos la Colonia- de estabilidad y paz social relativa. Es común aceptar que la transición mexicana no fue nunca pactada, más que en tramos o eventualidades específicas, lo que explica su indefinición temporal, su ausencia de sentido orientador –“¿hacia dónde vamos?”- y la sensación permanente de reeditar circunstancias supuestamente ya superadas. Esto último se constata sobre todo en el ámbito regional o local, donde la institucionalización suele ser más laxa y los referentes menos definidos. Es por ello que se focaliza la atención de este texto en el seguimiento de los procesos regionales, que no siempre confluyen entre sí o con la tendencia nacional. También era necesario concentrarse en las entidades donde los cambios se dieron más tempranamente y donde la sociedad civil asumió pronto n papel activo dentro de las transiciones locales particulares.

El capítulo de Eduardo H. Ramírez también aterriza sobre el entorno nacional, pero haciendo un seguimiento de indicadores de gran trascendencia en la transición política, particularmente la evolución de la legislación electoral, el financiamiento de los partidos, las prerrogativas de los mismos ante los medios de comunicación y las diversas asignaturas pendientes dentro de estos rubros. El gasto en las campañas políticas –sobre todo de recursos públicos- y el acceso real –no el formal- a los medios de comunicación son los dos elementos más importantes que definen la equidad en las condiciones de la competencia. Es por ello que la fiscalización en ambos espacios está siendo con el tiempo una actividad con importancia creciente al interior de los institutos y órganos electorales. No puede ignorarse la tradición existente de acceso casi irrestricto del partido en el poder a las arcas públicas y a los medios subordinados. El rompimiento con esa tradición y la asunción de una nueva responsabilidad y vigilancia en el uso o acceso a esos recursos es uno de los reclamos que aún deben ser atendidos en la agenda inmediata de la transición.

La segunda parte de este libro, bajo la coordinación de Todd Eisenstadt y con el apoyo de Carla Barba y María Elena Medina, se dedica a exponer una acuciosa comparación de la legislación electoral mexicana, bajo criterios uniformes. Los diversos códigos e instrumentos legales que rigen las elecciones en las entidades son sometidos a este análisis comparado, actualizado al 2000, gracias al cual es posible detectar los niveles diferenciales de institucionalización, de condiciones equitativas para la competencia, la equidad en la representación proporcional, el acceso a financiamiento, a los medios de comunicación, las facilidades para constituir coaliciones, los grados de autoridad jurisdiccional de los órganos de justicia electoral y los instrumentos de defensa e impugnación posteriores a las elecciones. A partir de ahí se profundiza en el análisis de algunas entidades que fueron seleccionadas no por su representatividad, sino por las particularidades que las hacen casos dignos de una mayor atención. De esta manera presentamos estudios histórico-jurídicos de las legislaciones recientes de los estados de Puebla y Tlaxcala –a cargo de Nayhely Pérez Báez-, Guanajuato y Tabasco –a cargo de

Carla Barba-, Zacatecas y Yucatán –a cargo de María Elena Medina-, Chiapas y Oaxaca –a cargo de Nayhely Pérez Báez.

En la tercera parte del libro nos concentramos en la actividad de observación electoral y en la formación de la opinión pública, elementos que subrayamos antes como esenciales para la construcción de la nueva legitimidad institucional de la democracia mexicana. Francisco Muro, especialista en el seguimiento de la opinión pública, expone una cuidadosa propuesta metodológica -y práctica- en este sentido. La opinión pública es el contexto sobre el cual se desarrolla cualquier comicio, por lo que el observador electoral debe mantenerse sensible hacia la evolución del clima actitudinal. Los modelos estadísticos y las técnicas de prospección ayudan enormemente a traducir en indicadores numéricos esa entidad intangible que los analistas hemos dado en llamar “opinión pública”

Luis Gabriel Mota, politólogo experto en capacitación y organización electoral, dedica su capítulo a exponer de una forma didáctica y llana los procedimientos esenciales que componen la jornada electoral. Son elementos de conocimiento sin los cuales un observador electoral difícilmente puede mantener un seguimiento objetivo de los procesos concretos de la elección, y en consecuencia también podría caer en equívocos o en juicios precipitados que lo descalificarían como testigo de calidad.

Esta sección se culmina con un capítulo desarrollado por Todd Eisenstadt y Paloma Bauer, que contiene las radiografías electorales de las entidades antes sometidas al escrutinio jurídico. Ahora son analizadas bajo la óptica de la sociología electoral, y se hace un seguimiento histórico del desempeño electoral reciente de los partidos, así como la constitución de los congresos y ayuntamientos.

La cuarta parte del libro, dedicada a la justicia electoral, incluye un capítulo de Todd Eisenstadt sobre la evolución de este ámbito en México, y el hilo conductor lo constituyen los diversos tribunales e instancias jurisdiccionales responsabilizadas de la calificación de las elecciones y la administración de justicia. Destaca el hecho de que estos órganos han transitado desde un evidente silencio, conse-

cuencia de su separación legal del ámbito electoral a partir de 1946, hasta el protagonismo reciente del Poder Judicial en procesos electorales locales como Tabasco y Yucatán. Estos dos casos son analizados con particular cuidado en un capítulo de Carla Barba y María Elena Medina, que arroja muchas luces para la comprensión de dos eventos de gran complejidad político-legal, donde se anuncian circunstancias que pueden convertirse en constantes para el resto del país, como el hecho de que la arena judicial se ha convertido en la prolongación de la lucha político-electoral.

El desarrollo de la investigación que hizo posible este libro no habría sido posible sin el apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados Unidos de América (USAID), **y dentro de ello, la colaboración especial de Jene Thomas, un administrador con mucha visión, creatividad, y dedicación.** El apoyo de USAID nos permitió apoyar la observación electoral en diversas entidades mexicanas (Guanajuato, Tabasco, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), que desarrollaron diversos organismos de la sociedad civil y universidades. La colaboración académica fue posible gracias a un acuerdo entre la Universidad de New Hampshire y la Universidad de Guanajuato, a través del Centro de Investigación en Ciencias Sociales (CICSUG). Estos ámbitos institucionales, donde se desempeñan los coordinadores de este libro, contribuyeron a la financiación de este libro.

Agradecemos el valioso apoyo editorial para la buena factura de este texto por parte de Ulyses Editores, así como el trabajo desplegado por Rafael García Salas, del CICSUG, en la revisión de los mil detalles que este esfuerzo implica.

**Guanajuato, Guanajuato y Durham, New Hampshire**

**Octubre de 2001**