

Los claroscuros en el estudio del derecho electoral en México

Crítica a dos capítulos del libro *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*¹

Ernesto Ramos Mega^{*}

SUMARIO: I. John M. Ackerman, “Mitos de la institucionalidad electoral en México”; II. José Francisco Paoli Bolio, “La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales”, III. Fuentes consultadas.

La obra, coordinada por el investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se compone de 22 capítulos y un estudio introductorio. En este último, Ackerman se refiere al contenido como “textos académicos elaborados específicamente por los autores” (2009: XIV). Sin embargo, en términos de rigor académico, el libro tiene claroscuros. Para ilustrar este punto voy a concentrarme en el análisis metodológico² de los textos de dos autores, precisamente porque me parecen ilustrativos de los extremos que podemos encontrar en la publicación.

* Jefe de la Unidad de Capacitación en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

¹ John M. Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009.

² La crítica se hará tomando en cuenta el carácter académico de los textos, el cual presupone la adopción de una metodología de investigación distinta a la que pueden tener un artículo de opinión o un trabajo periodístico.

El coordinador del libro escribe (además del estudio introductorio) un capítulo de 51 páginas llamado “Mitos de la institucionalidad electoral en México”. Su escrito se caracteriza por tener un rigor académico relajado. Por otro lado, Francisco José Paoli Bolio en “La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales”, ofrece en 14 páginas un análisis con una metodología estricta y guardando una visión más objetiva del tema que desarrolla.

I. John M. Ackerman, “Mitos de la institucionalidad electoral en México”

Desde el inicio, Ackerman se concentra en la defensa de una postura: las personas que integran el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no actúan consistentemente para defender los intereses de los ciudadanos, sino de los partidos y de los “poderes fácticos”. Es decir, para el autor las dos principales instituciones electorales mexicanas no persiguen fines democráticos. A pesar de que no coincido con sus afirmaciones, en esta crítica sólo me concentraré en señalar algunos elementos del texto que me parecen ilustrativos de su falta de rigor académico que no coadyuvan a la generación de conocimiento.

En la primera parte, Ackerman critica a Woldenberg y a Orozco por defender la visión de que los funcionarios que dirigen las autoridades electorales deben guiar su actuación por una ética de la responsabilidad, similar a la que Max Weber describió en su texto clásico “La política como vocación”. Ackerman hace una lectura peculiar de Weber y afirma que en realidad el autor alemán pondera la ética de la convicción por encima de la ética de la responsabilidad, ya que la primera “es la que nos permite trascender la lógica de la racionalidad instrumental que predomina en las sociedades modernas y que ha construido la ‘jaula de hierro’ que coarta el desarrollo pleno de nuestra humanidad y que tanto le preocupaba a Weber” (Ackerman, 2009: 99).

Aquí, vale la pena detenerse porque Ackerman no cita a Weber, lo interpreta. Si leemos el libro, podremos verificar que el autor alemán considera ambas éticas “elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener ‘vocación política’ ” (Weber, 1967: 176). Sin embargo, al explicarlas, sus

argumentos favorecen a la ética de la responsabilidad, puesto que ésta persigue la máxima de tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción, a diferencia de la ética de la convicción, según la cual si las cosas salen mal, la persona que las ejecutó no se siente responsable de ellas y culpa “al mundo, a la estupidez de los hombres o a la voluntad de Dios que los hizo así” (Weber, 1967: 164).

En otro punto, Ackerman afirma que la reforma electoral de 1996 guardaba algunas “trampas, contradicciones y vacíos”. Destaca como trampas que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) no reconocía a los consejeros electorales facultades explícitas de investigación de irregularidades ni de operación institucional que, en cambio, recaían en la Junta General Ejecutiva (JGE). Su hipótesis afirma que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) redactó la ley de esta manera porque los miembros de la JGE eran más cercanos a ese partido y al gobierno que los consejeros electorales. Aquí hay un error de lógica, ya que el autor no nos explica por qué, si lo anterior es cierto, el mismo Cofipe le otorga al Consejo General la facultad de nombrar a todos los miembros de la JGE, así como de revisar y finalmente aprobar o no sus decisiones. En los trabajos académicos es saludable probar hipótesis alternativas a la principal; sin embargo, en este texto el autor no cuestiona sus afirmaciones.

En el apartado “La época de oro (2000-2005)”, el autor defiende la hipótesis de que los consejeros y magistrados electorales cambiaron de actitud después de la alternancia, como si por fin hubieran podido quitarse el yugo del PRI que condicionaba sus decisiones. Sin embargo, otra vez surge un problema de lógica en la hipótesis: si el PRI controlaba a las autoridades electorales, como afirma Ackerman, ¿cómo es que perdió las elecciones de 2000? Más aún, ¿cómo es que las propias autoridades subyugadas al partido hegemónico reconocieron el triunfo de un partido de oposición?

En la misma sección, Ackerman destaca como hitos históricos en el desempeño del IFE y el TEPJF, los casos Amigos de Fox y Pemexgate (2009: 115-122). Después de una descripción enaltecida de los criterios y actuaciones de las autoridades electorales, Ackerman no se pregunta cómo eso fue posible con las mismas reglas “tramposas” del Cofipe reformado en 1996 (que criticó en el apartado inmediato

anterior), y con el conjunto de consejeros y magistrados electorales nombrados cuando el PRI todavía mantenía su poder hegemónico.

En las secciones “Retrosesos (2006)” e “Implementación del nuevo marco legal (2008)”, el autor critica las decisiones de las autoridades electorales federales sobre la calificación de la elección presidencial, la falta de recuento de votos en todas las casillas y la negativa al acceso a las boletas contenidas en los paquetes electorales, vía la ley de transparencia. Después agrega que a partir de la reforma electoral 2007-2008, el IFE mantiene el legado de opacidad (por no permitir el acceso a las boletas electorales de 2006), impunidad (por no seguir con la investigación y fiscalización de los spots “fantasma” de 2006) y parcialidad (por actuar de manera enérgica en contra de los “directamente ofendidos por los poderes fácticos”, al haber multado al PRD por el plantón en Reforma y por llamar “presidente legítimo” a Andrés Manuel López Obrador), derivado de las elecciones de 2006.

A partir de las reflexiones anteriores, Ackerman concluye con una frase lapidaria: “parece que los consejeros electorales están decididos a aplicar la ley más para cobrar viejas facturas y rencores políticos de poca monta que para hacer cumplir su letra y su espíritu con imparcialidad e independencia” (2009: 141). Además de la carga valorativa de la afirmación, el texto encierra un problema metodológico grave conocido como “sesgo de selección”, el cual consiste en escoger deliberadamente los casos que apoyan la hipótesis que deseamos confirmar (King, Keohane y Verba, 2000: 38). De esta manera, a partir de casos seleccionados arbitrariamente, Ackerman realiza una generalización que nos vende como válida, aunque derive de inferencias sesgadas.³

³ King, Keohane y Verba (2000: 138-139) explican de manera muy ilustrativa el problema del sesgo de selección:

El ejemplo más evidente se produce cuando, sabiendo el resultado que queremos obtener de la investigación (confirmar la hipótesis que preferimos), seleccionamos con más o menos sutileza observaciones que responden a combinaciones de las variables independientes y dependientes que constatan la conclusión deseada. Supongamos que creemos que la inversión estadounidense es una causa primordial de violencia interna en los países del Tercer Mundo; en consecuencia, seleccionamos, por un lado, un conjunto de naciones que han recibido grandes sumas de los Estados Unidos y en las que se ha registrado mucha violencia y, por otro, un grupo en el que no ha habido ni inversión ni violencia. Existen otras observaciones que ponen de manifiesto las otras combinaciones (mucha inversión y ninguna violencia o [ninguna] inversión y mucha violencia), pero se dejan ‘cómodamente’ de lado.

Cuando el lector llega a las conclusiones, surge una pregunta inevitable: ¿y los mitos? En el título, el autor nos hace creer que hablará de los mitos sobre las instituciones electorales en México. Más aún, al final de la introducción Ackerman explica que su texto concluye con “algunas reflexiones generales sobre los mitos de la institucionalidad electoral en México, así como con un par de propuestas para investigaciones futuras en la materia” (2009: 97). Si de esta lectura nos saltamos al apartado de conclusiones, podemos comprobar que el autor en realidad no discute los mitos anunciados. ¿Cuál es el problema metodológico? Identifico dos:

1. El autor pierde de vista su objeto de estudio.
2. Falta consistencia en la estructura del texto.

De esta manera, después de la lectura íntegra del texto, nos damos cuenta de que el título no guarda sentido con el contenido.⁴ Además, como no aporta una definición sobre su objeto de estudio (otra vez, “mitos de la institucionalidad electoral”) cada lector tiene la tarea de deducir lo que su bagaje cultural le permita.⁵ Precisamente por este tipo de inconsistencias, es importante definir qué vamos a entender por los principales términos que se manejan en un texto académico. Podemos diferir o no de los conceptos propuestos por los autores, pero al contar con una definición explícita, por lo menos todos sabemos exactamente a qué se refiere el responsable del texto.

Finalmente, el autor prometió un par de propuestas para investigaciones futuras, pero éstas no se pueden identificar en las conclusiones. En lugar de lo que anuncia en su introducción, Ackerman termina su texto con un conjunto de juicios de valor y afirmaciones poco sustentadas. Sólo ofrezco tres ejemplos para ilustrar lo anterior:

1. “[...] las trampas y vacíos [de la ley electoral] están fríamente calculados”;

⁴ En los trabajos académicos se considera que los títulos no son gratuitos, sino que ayudan a comprender el contenido de la investigación y en mayor o menor medida identifican el objeto de estudio del autor.

⁵ El autor le deja la responsabilidad al lector de identificar su objeto de estudio e interpretar cuáles son los mitos que intenta explicarnos, por qué los llama así y qué significa “institucionalidad democrática”.

2. “Ante este escenario lleno de trampas, vacíos, ambición, ilegalidades, manipulación y elitismo [...]”; y
3. “[...] falta que los responsables de conducir estas instituciones estén a la altura del reto que implica poner un punto final a esta lógica y ejercer sus facultades legales con la contundencia necesaria para defender la incipiente democracia mexicana frente a las graves amenazas que la acosan cotidianamente.” (2009: 142-143.)

II. José Francisco Paoli Bolio, “La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales”

Paoli Bolio nos ofrece un ensayo escrito con una lógica inferencial descriptiva, a partir del análisis de normas y doctrina relacionada con los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Su texto consiste en un estudio sobre la concepción de los derechos políticos como derechos humanos, y la falta de reconocimiento como tales tanto en la Constitución como en las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A partir de este razonamiento, explica por qué el juicio de amparo no ha sido procedente para proteger los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos; en evidente contradicción con las disposiciones contenidas en tratados internacionales ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En otra sección, retoma los conceptos de Ferrajoli y Alexy sobre la dimensión sustancial de los derechos humanos (derecho a la vida, a la educación, entre otros) y los principios o mandatos de optimización (como los aplicables a los derechos políticos). Explica que los primeros son absolutos, mientras que los segundos admiten distintos grados de cumplimiento. De cualquier forma, ambos deben considerarse como derechos fundamentales. A partir de esta reflexión, Paoli concluye que los derechos políticos deben tener medios de defensa efectivos, al igual que los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Luego hace una diferenciación entre derechos políticos y derecho electoral, e identifica sus puntos de relación, con lo que redondea el argumento del reconocimiento de los derechos políticos como derechos fundamentales.

A partir de las reflexiones establecidas en la primera parte del estudio, Paoli hace propuestas concretas: el juicio de amparo debe ser

procedente en materia electoral y deben legislarse las candidaturas ciudadanas (independientes), en concordancia con lo establecido por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De lo que se trata, explica Paoli, es de garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

Una vez definido el punto relativo a la defensa y ejercicio de los derechos políticos, el investigador de la UNAM analiza la naturaleza de los partidos políticos a partir de la reforma constitucional de 2007. Paoli comienza argumentando que los partidos políticos ya no deberían ser considerados por la Constitución federal como entidades de interés público, sino como organismos constitucionales autónomos (Paoli, 2009: 272). Sustenta su propuesta fundamentalmente en los siguientes argumentos:

- Las funciones y prerrogativas que han recibido los partidos políticos a través de las reformas electorales desde 1977, hacen que su definición como entidades de interés público les quede “corta”.
- Los partidos ahora participan activamente en la organización y vigilancia de las elecciones, sobre todo después de las reformas de 1996 y 2007.
- Después de la reforma de 2007, los partidos se asemejan más a órganos del Estado y menos a órganos de la sociedad civil: ahora la Constitución les reconoce la mitad del tiempo del Estado en radio y televisión, la protección de sus asuntos internos frente a las autoridades, financiamiento público predominante sobre el privado y, si los partidos pierden su registro, sus bienes se reintegran a la federación, entre otras disposiciones.

Cierra esta sección redondeando su propuesta de definición de los partidos como organismos auxiliares del Estado “para promover la participación ciudadana en la vida democrática, en las decisiones públicas, en la integración de la representación nacional y en la formación del poder público” (Paoli, 2009: 274).

Paoli concluye su texto con cuatro propuestas concretas de reforma (2009: 274-275):

1. Regular las candidaturas independientes para garantizar el derecho a voto pasivo de los ciudadanos y reducir los peligros de la partidocracia.
2. Permitir el referéndum constitucional para definir cuestiones estratégicas vinculadas con el sistema político y económico del país.
3. Aprobar la reelección inmediata de legisladores hasta por 12 años, con el fin de darle continuidad a los trabajos del congreso y hacerlos más dependientes de la ciudadanía en lugar de las dirigencias partidistas.
4. Establecer la obligación de procedimientos democráticos al interior de los partidos para evitar la formación de oligarquías partidistas.

Afirma que las reformas propuestas pueden contribuir a consolidar el sistema democrático y a garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos. De paso, prolongarían la vigencia en el tiempo de las normas electorales e incrementarían el prestigio del Estado mexicano en el ámbito internacional (Paoli, 2009: 276).

Al final del escrito podemos identificar un problema metodológico. Paoli propone cuatro reformas concretas pero sólo la primera y la última se vinculan con el objeto directo del capítulo: los partidos y la protección de los derechos políticos. Las candidaturas independientes y los procedimientos democráticos al interior de los partidos, aumentan la probabilidad del ejercicio efectivo del derecho al voto pasivo. La segunda, además, fortalece la equidad entre los militantes para acceder a las funciones públicas del país.

En contraste, las dos propuestas restantes no se justifican con la argumentación del texto. Quedan como buenas ideas aisladas del contexto teórico que el autor se preocupó por construir. Ésta es la debilidad metodológica más evidente, pero no demerita el resto del texto, el cual sistematiza conocimiento relevante sobre el derecho electoral, y tiene el valor agregado de incluir propuestas de mejora consistentes y justificadas.

III. Fuentes consultadas

- Ackerman, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral en México”, en Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, España, Alianza Editorial, 2008.
- Paoli Bolio, José Francisco, “La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales”, en Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009.
- Weber, Max, *El político y el científico*, México, Alianza Editorial, 1967.

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en diciembre de 2009
en Litográfica Dorantes S.A. de C.V.
Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental
C.P. 08500, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares