

La Reforma Electoral pendiente

*LIC. JUAN CRISTIÁN ITURRIAGA ACEVEDO**

Quizá uno de los grandes problemas de continuar con la revisión jurídica escalonada, es que seguiremos sacrificando la lógica de conjunto -necesaria para el buen funcionamiento de cualquier sistema-, a la adecuación coyuntural de la norma.

Así, en 1977 se legisló para fomentar la participación de actores históricamente excluidos por el régimen; en 1991, para menguar el descrédito de las elecciones de 1988, se mejoró el padrón y se aprobó la credencial de elector con fotografía; en 1993, se dio un vuelco al sistema de representación política al aprobar una nueva composición en el Senado; en 1994, tras la aparición del EZLN y el asesinato de un candidato presidencial, se dieron -en pleno proceso electoral- los primeros pasos para la ciudadanización de los órganos electorales, misión que se consolidó con la reforma efectuada en 1996.

Los avances son notables, transitamos de un sistema hegemónico de un partido, a la competencia real entre fuerzas partidarias. La repartición del poder, el establecimiento de contrapesos, la rendición de cuentas, la libertad de expresión y el acceso a una pluralidad de contenidos informativos, no tienen precedente en la historia de nuestro país. Y sin embargo, los cambios resultan aun profundamente insuficientes. No demerito el éxito que ha representado la reforma de 1996 en la organización de los últimos tres procesos comiciales, que incluye -por supuesto- la primera alternancia en el poder que se da de forma pacífica y la carencia de una mayoría en la Cámara Baja del Ejecutivo Federal desde 1997, fortaleciendo el régimen de contrapesos.

Sin embargo, las disfunciones y lagunas que presenta nuestro régimen electoral, no son poca cosa. Lo ideal sería una revisión integral del sistema, la edificación de un entramado institucional coherente, que armonice y equilibre todos sus componentes: la reforma de las instituciones del Estado. Para ello, resultaría conveniente no descontextualizar la discusión de reforma electoral con los vínculos e interacción que mantiene con otros elementos del sistema político y que también necesitan ser modificados, me refiero -principalmente- a la forma de Gobierno y al fortalecimiento del Sistema Federal.

La importancia de los sistemas electorales reside en que determinan el modo en que los votos se transforman en curules; es decir, se convierten en el instrumento formativo de la representatividad democrática. Sin embargo, los sistemas electorales no son instrumentos pasivos que registran pura y simplemente la opinión electoral, también contribuyen a modelar las estrategias de los candidatos y las conductas de los representados.

¿Cuáles son los valores que pueden privilegiar los sistemas electorales? El debate científico en este punto se ha centrado en encontrar fuertes equilibrios entre una gobernabilidad necesaria para ejercer las funciones públicas y un sistema de representatividad plural donde los derechos de las minorías influyan constantemente en la toma de decisiones.

* Director del Centro Latinoamericano de la Globalidad (CELAG), y miembro del Comité Directivo de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado.

Sin embargo, existen otros valores que un sistema electoral puede proyectar a la sociedad, como lo serían: la legitimidad; el pluralismo; la tolerancia; la participación; y la generación de consensos. De igual manera, pueden influir para desterrar de la arena pública el conflicto, la violencia y los planteamientos extremistas.

Las sociedades fundadas en esquemas organizacionales simples promueven la concentración del poder, poniendo en riesgo la estabilidad del régimen. En cambio, las democracias que utilizan sistemas pluralistas o complejos generan múltiples ganadores, favoreciendo así políticas moderadas y socialmente consensuadas, garantizando democracias más perdurables.

La manera como se conforman las democracias, determina en gran medida el comportamiento de los principales actores políticos, por ello debemos tener una visión sistémica que escoja una combinación adecuada de elementos y que nos permita desarrollar a cabalidad los objetivos planteados por el modelo democrático escogido.

Circunscribiéndome únicamente a lo electoral, hay un sinnúmero de temas por los que tendríamos que pronunciarnos de inmediato.

En la Asociación Nacional para la Reforma del Estado elaboramos una agenda con más de ochenta propuestas de cambio electoral para que los partidos expresaran una opinión sobre ellas. Por su extensión solo mencionaré las más relevantes:

Reglamentación y definición de precampañas y procesos internos; reducción de los periodos electorales; disminución de los topes de gasto de campaña; homologación de los procesos electorales; equidad en el acceso a la radio y televisión; prohibición de publicidad gubernamental durante los periodos electorales; alianzas, coaliciones, candidaturas comunes e independientes; asegurar la autonomía de los partidos respecto a los poderes económicos; proscripción del financiamiento privado en partidos y campañas; sufragio de los mexicanos en el extranjero; segunda vuelta electoral; democracia directa: referéndum constitucional, plebiscito e iniciativa ciudadana; voto electrónico; obligatoriedad del voto; edad ciudadana.

También propusimos temas vinculados a la representación política: mejorar la proporcionalidad de los sistemas electivos; la estructura del voto; representación de género, étnica y extraterritorial; redimensionamiento de ambas Cámaras; restablecimiento del carácter Federal del Senado de la República; redefinición de la magnitud de las circunscripciones nacionales; revisión de la cláusula de gobernabilidad; reelección legislativa; revocación del mandato, declaración de procedencia y juicio político; nueva regulación constitucional del fuero político.

Respecto al sistema de partidos solicitamos opinión sobre: normas democráticas de orden público en la organización partidista; regulación y organización de los procesos de selección de dirigentes partidistas y candidatos de representación popular; listas abiertas al interior de los partidos políticos para la selección de candidatos a representación proporcional; revisión de los requisitos básicos para el registro de partidos políticos; umbrales mínimos y diferenciados de votación para el financiamiento público, la representación legislativa y la conservación de registro; regulación del procedimiento de liquidación de un partido político

que pierde ese estatus; financiamiento a los partidos: disminución drástica de sus prerrogativas; transparencia financiera de los partidos y agrupaciones políticas.

Sobre los órganos electorales: renovación escalonada de los Consejeros Electorales; fortalecimiento de las funciones de fiscalización del IFE en las precampañas y en los procesos electorales; convenios de intercambio de información entre el IFE, órganos electorales estatales, autoridades bancarias y hacendarias; causales de nulidad y delitos electorales; sistema de sanciones a partidos políticos; organización obligatoria por parte del IFE de los debates públicos entre candidatos y partidos; contratación exclusiva del IFE de los tiempos de radio y televisión para los partidos políticos; regulación y certificación de las encuestas electorales. Entre muchas otras.

Un número considerable de estas propuestas resultan debatibles si se enmarcan como reformas aisladas, adquieren mayor sentido cuando son parte de la consistencia de determinado sistema. De cualquier forma, como se puede constatar, las tareas pendientes no pueden clasificarse como un pequeño ajuste que perfeccione nuestro régimen electoral, sino como una cirugía de orden mayor. Pero como lo urgente es enemigo de lo óptimo. Analizaré lo que realmente se discutió en la quincuagésima novena legislatura sobre esta materia.

* * *

A unos años de los escándalos de Pemexgate y los Amigos de Fox, e inmediatamente después de los video-escándalos, la Cámara de Diputados recibió el mismo día dos iniciativas de reforma en materia electoral, una elaborada por el Ejecutivo Federal y otra avalada por distinguidos diputados de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD y Convergencia.

Ambas propuestas giraban básicamente en torno a cuatro rubros: financiamiento y rendición de cuentas de los partidos políticos; facultades de fiscalización del IFE; reglamentación de precampañas y; duración y concurrencia de los distintos comicios. Queda la duda de por qué, habiendo tanta similitud en las propuestas, no se anunciaron de manera conjunta, como parte de un acuerdo mínimo. Para la elaboración de un predictamen en la materia, las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana -con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado- de la Cámara de Diputados, analizaron siete iniciativas de Ley, entre las que destacan las dos anteriormente mencionadas y un proyecto de Ley de Partidos Políticos presentado por el partido Convergencia.

El Pleno de las Comisiones Unidas elaboró un primer predictamen que aminoró el alcance de las citadas iniciativas, ya que eliminó por completo el tema de la disminución del financiamiento público y de la reducción en la duración de las campañas electorales.

La última versión del predictamen, incluyó algunas reformas que representan avances serios para la edificación de la Democracia, pero también cuenta con propuestas cuya pertinencia hubiera sido muy cuestionada en la opinión pública, sobretudo porque lejos de legislar a favor de una austeridad republicana, la Comisión propuso un aumento considerable de las prerrogativas de los partidos en radio y televisión.

Sin duda el paquete más atractivo que proponía la reforma, es el fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras del IFE, una de las grandes asignaturas pendientes, que con la supresión del secreto bancario y la facultad de requerir auditorías en los tres niveles de Gobierno -para efectos de fiscalización a los partidos- se daría un paso muy importante para subsanar dicha deuda.

El más polémico, como mencionaba, son las propuestas de acceso a los medios de comunicación. Ya que si bien ha existido en la opinión pública una fuerte corriente respecto a la pertinencia de que los partidos políticos utilicen en periodos electorales los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión, tal oferta siempre ha estado condicionada a la reducción drástica del financiamiento público que reciben dichas organizaciones, vínculo que prefirieron ignorar. De tal forma, el ahorro que representa esta medida en difusión y publicidad para los partidos políticos, no se transformará en una disminución del gasto para los contribuyentes. Al contrario, en términos reales, los partidos aumentarán sustancialmente sus prerrogativas y la sociedad pagará ese incremento.

La parte positiva es que consensaron que el IFE le pague a los medios electrónicos, a cargo de las prerrogativas que le corresponden a cada partido, los espacios que estos últimos decidieron contratar en radio y televisión, lo que además de fortalecer las capacidades de fiscalización del Instituto, acabará con la tarifa política y la diferenciada.

Otras tres propuestas positivas son: los poderes ejecutivos -de los tres niveles de Gobierno- no podrán realizar promoción del voto, facultad exclusiva de los órganos electorales; tampoco podrán hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública 90 días antes de la elección de presidente y 60 cuando se trate de elecciones intermedias; el IFE organizará debates públicos a los partidos y candidatos a través de la radio y la televisión.

En suma, el predictamen ofrece reformas trascendentes de transparencia, como: el fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras del IFE; la facultad exclusiva del IFE de pagar los espacios de radio y televisión que contraten los partidos y; -aunque un poco desdibujada- la normatividad de rendición de cuentas y Democracia al interior de los partidos.

A cambio, se olvida de las exigencias de austeridad -evade el tema del financiamiento a los partidos, acrecienta la participación de dinero privado en la política, no reduce los periodos de campaña, establece una definición amplísima de precampañas y se adjudica durante 90 días la totalidad de los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión-.

El predictamen no contó con los consensos en todas las materias, por lo que no fue votada en el pasado periodo extraordinario de sesiones. Una adecuada interpretación del artículo 105 constitucional probaría que aún había tiempo -hasta el último día del mes de septiembre de 2005- de introducir reformas legales que incidan en el proceso electoral, lo que no está permitido es la expedición de *nuevas leyes* 90 días antes de que empiece el proceso electoral.

Aún es posible restringir los excesos y atajar las corruptelas. Reforzar las facultades de fiscalización de los órganos electorales y decidir el papel que corresponde a los medios concesionados en las campañas, dignificar la comunicación política y evitar, tanto la compra del sufragio por el dinero, como la infiltración de los poderes ilegales en la integración de las autoridades públicas. Instaurar el plebiscito constitucional, flexibilizar las alianzas, coaliciones y candidaturas comunes, reglamentar los debates y los estudios de opinión.

En todo caso, el tiempo que contamos para la adecuación normativa de cara a las elecciones del 2006 se nos termina. No es un horizonte muy esperanzador, pero debemos insistir en que se concreten estos cambios.

* * *

Finalmente me gustaría recalcar el papel protagónico que tienen los Congresos locales en este proceso, no sólo porque podrían utilizar su derecho a iniciar una ley federal en esta materia o en cualquier otra.

También porque la diversidad de enfoques e imaginación que, sus legisladores, le impriman a los ordenamientos estatales, servirán para comparar experiencias, encontrar soluciones óptimas, así como compartir las mejores prácticas a determinados problemas. Actualmente 17 legislaturas locales se encuentran en francos procesos de reforma electoral, otras tres ya han logrado concretar reformas integrales.

Destaca por mucho los avances que ha logrado el estado de Coahuila en esta materia. Campañas municipales de diez días en los ayuntamientos más pequeños de este estado - con índices de participación muy altos-, contrastan con los más de seis meses de duración que tiene la elección presidencial.

Que decir de la instrumentación exitosa del voto electrónico en Coahuila frente a la imposibilidad que han mostrado los legisladores federales para encontrar una fórmula económica y confiable para que nuestros paisanos al otro lado de la frontera puedan gozar de su derecho a sufragar. Ojalá, que las experiencias más exitosas que se logren concretar para las legislaciones estatales, se propaguen en poco tiempo a todas las latitudes y ámbitos nacionales.