

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN LA REFORMA QUE VIENE*

Ricardo VALERO**

SUMARIO: I. *Elementos contextuales*. II. *La renovación del consejo*.
III. *La agenda de la reforma*.

I. ELEMENTOS CONTEXTUALES

EN EL HORIZONTE nacional está planteada una nueva reforma política y no solamente por ser un tema recurrente en la información, en el debate y en la crónica de estos días sino, sobre todo, por las condiciones políticas e institucionales que prevalecen en México. Ha transcurrido, además, una década desde la última reforma de este género y no es que exista una regla de carácter cronológico que obligue a una reestructuración periódica pero se viven tiempos nublados, podría decirse con Octavio Paz, que obligan a una rigurosa y profunda revisión.

Con mayor o menor énfasis, todos los actores y protagonistas en el escenario político, en diversos términos y tonos, se han referido a la reforma e incluso están en curso planteamientos explícitos destinados al cumplimiento de este objetivo. Ayer mismo en el Senado de la República fue aprobada y votada una Ley para la Reforma del Estado que abre una vía para ese proceso. Aunque ahora se pretende ocultar o minimizar, estamos en presencia de un desgaste institucional, de una falta o pérdida de confianza y de una atmósfera de encono y enfrentamiento que podría, en cualquier momento, desbordarse y, hacer más hondo el conflicto y más costosa y difícil la reconciliación. En su sentido positivo, no debemos olvidar que, en nuestra experiencia reciente, el impulso reformista tuvo como trasfondo agudas crisis como las que tuvieron lugar en 1968, 1988 y 1994.

* Texto presentado en la mesa “Autoridad administrativa electoral. El Instituto Federal Electoral”, en el seminario *Constitución, Democracia y Elecciones: la reforma que viene*, organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 14 de febrero de 2007.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Algunas consideraciones previas permiten adentrarse en las reflexiones que a continuación presento. En primer lugar, las del campo que abarca este seminario y que gira alrededor de los procesos electorales. Por amplio que sea este universo, no cubre todos los aspectos incluidos en la posible y eventual reforma. Es verdad que la Reforma del Estado no se ciñe a lo estrictamente electoral e incluye por lo menos otros dos temas cruciales y de frontera como el de la representación nacional y el de los partidos políticos. La agenda es por cierto similar a la que se contempló en las más recientes reformas, en especial la de 1996 calificada en aquellos días como integral y definitiva. Sin embargo, los principales asuntos hoy se sitúan en el terreno de la gobernabilidad democrática en el que figura lo electoral, pero sobresalen los de la participación ciudadana y la cultura política, el régimen político y el sistema de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos. Habría que pensar, desde ahora, en una promoción que complemente el acto que ahora se realiza y en los próximos meses se puedan abordar directa y específicamente estos temas, enfocados con premisas similares que hoy se plantean.

Cada vez se extiende más la idea de que nos encontramos frente a una tercera generación de reformas. Pero en la imagen del escritor norteamericano Raymond Carver, ¿de qué estamos hablando cuando planteamos la cuestión en esos términos? Parece haber un acuerdo tácito en el sentido de que la primera generación habría tenido lugar a finales de los años setenta del siglo XX, y la segunda, en realidad un ciclo, se inició a partir de 1988 y culminó con la última reforma, en 1996, que es la vigente. Siendo así, hay sin embargo varios asuntos y matices que deben precisarse. Algunos de quienes la abordan bajo esa perspectiva, proponen una revisión integral y prácticamente una especie de refundación política no sin antes salvar algunos aspectos del camino andado que consideran positivos. Otros visualizan el proceso de reformas como un despliegue lineal y por etapas de manera que el punto de partida son ahora nuevos temas surgidos de las experiencias electorales

El del alcance temático de la reforma y su jerarquización, no sólo constituye el punto de partida sino también el primer problema a resolver. Como un reflejo de esta situación, en estas reflexiones no parece haber un espacio propio y explícito para ciertos asuntos relativos al proceso electoral, como pueden ser algunos, relativamente secundarios, los centros de votación pero, a su lado, hay otros más complejos como la emisión del sufragio por medios electrónicos o el del registro nacional ciudadano. En otro orden de ideas, parece haber algún acuerdo de principio, que es además una creciente demanda ciudadana, para reducir el financiamiento

público que reciben los partidos políticos pero no se plantea, al mismo tiempo, la revisión del actual sistema mixto. Se olvida que los principales y más grandes problemas, de este tipo, se han originado en el financiamiento privado que de hecho no tiene control y no se resuelve siquiera con el levantamiento para estos fines del secreto bancario. Se propone, asimismo, la posibilidad de la reelección de los legisladores, la reducción del número de los integrantes de las dos cámaras del Congreso pero se descarta la ampliación o siquiera el mantenimiento de los criterios actuales de la representación proporcional.

II. LA RENOVACIÓN DEL CONSEJO

Contemplaré el análisis y la discusión de las instituciones y los sistemas administrativos y jurisdiccionales del proceso electoral.

Así mismo debe ser relevante la Procuraduría que supuestamente combate y castiga los delitos electorales. Debe contemplarse también el debate en torno a la permanencia de los actuales integrantes de su Consejo Electoral. Teniendo como marco el proceso electoral que tuvo lugar en nuestro país el año pasado, no son de extrañar la centralidad ni la intensidad que ha suscitado ni los argumentos que en uno y en otro sentido se han vertido. Quienes están a favor de su permanencia, desde luego ellos mismos, han expuesto sus argumentos en tres direcciones principales.

Después de recordar que no es la primera vez que esta situación ocurre en la, relativamente, breve historia del IFE, han invocado su autonomía y los términos apegados a las reglas conforme a los cuales fueron nombrados. Han sugerido que el tema tiene un origen político y no jurídico, y que tan sólo se busca una especie de catalizador como respuesta al convulsionado escenario electoral que se tuvo el año pasado. De aceptarse la salida de los consejeros, según esta visión, se estaría reconociendo implícitamente que las elecciones se desarrollaron a través de graves anomalías.

Por su parte, quienes se han expresado a favor del cambio o la salida de los actuales integrantes del Consejo Electoral, mencionan las irregularidades procesales que acompañaron su nombramiento así como los errores en que incurrieron a lo largo del proceso, en especial durante la jornada electoral y en el anuncio de los resultados. Subrayan que en su composición se dejó fuera a una de las principales corrientes políticas, de ahí que los desaciertos del Consejo fueron consecuencia de una contradicción de origen que les impidió conducirse de acuerdo a los principios y normas democráticas que deben regir su labor y desempeño.

Con esos y otros elementos de juicio, el asunto debe inscribirse en una perspectiva más amplia. No es posible hacer abstracción de las condiciones generales en que se produjo el proceso electoral. Lo que estaba en juego, ni más ni menos, era la posibilidad de consolidar la transición democrática mexicana luego de la alternancia en el gobierno que se produjo en el año 2000. Diferentes estudiosos y analistas comparten esta visión y han puesto el acento en la dimensión o ámbito de la confianza para concluir que fue una oportunidad desafortunadamente perdida. De cara al futuro, varios de ellos proponen la adopción de medidas e instrumentos adicionales que tengan por objeto la verificación del conteo de votos y el establecimiento de un sistema que incluya condiciones y procedimientos expeditos que permitan, cuando se requiera, hacer un nuevo recuento.

El asunto tiene, sin embargo, mayor sustancia y entidad. La elección federal del 2006 fue, ante todo, inequitativa. En los términos de uno de los estudios más conocidos de Guillermo O'Donnell puede afirmarse que fue un proceso caracterizado por una muy baja calidad democrática. Ya se reconoció que en las elecciones de 1994 fueron desiguales y desproporcionados los recursos económicos de que dispusieron las partes en la contienda, el proceso electoral del 2006 fue, en ese sentido, similar aunque con una combinación de factores distinta. Sin detenerse en el opaco asunto de la manipulación de los programas gubernamentales y sin remitirse a otras fuentes, basta con los elementos que, en su razonamiento y para la calificación final, incluyó en su dictamen el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De lo que se trataba, en efecto, era de evitar que un candidato, por “ser un peligro para México”, pudiera alcanzar el triunfo y para ello se puso en movimiento una estrategia para “impedirlo por las buenas, por las malas o a como diera lugar”. No fui partidario de la utilización del término “complot” para describir esa situación, pero, en cambio, todos fuimos testigos de que se procuró que una candidatura, mediante una especie de veto, pudiera prosperar en el ánimo y en la voluntad de los ciudadanos. Primero fue el desafuero, después los recursos propagandísticos puestos en movimiento por el Presidente de la República y, por último, de manera coordinada, la acción de los medios de comunicación y las iniciativas e injerencias indebidas de las organizaciones cupulares de los empresarios. Por cierto, a estas alturas no se ha conocido ninguna medida o iniciativa del IFE para sancionar estos ilegales comportamientos.

Esa fue la nota más destacada de la campaña y representó el contexto de la acción del Consejo al que no podía sustraerse. Que la responsabilidad mayor haya recaído en quienes eligieron a los consejeros no exime a