

LA PRÓXIMA REFORMA ELECTORAL*

José WOLDENBERG**

SUMARIO: *Introducción* I. *En el terreno electoral*. II. *Gastos y condiciones de la competencia*. III. *Las facultades de la autoridad electoral*. IV. *La mejor organización de los procedimientos electorales*. V. *Reelección de legisladores*. VI. *Definitividad de las etapas y actos del proceso electoral*. VII. *Régimen de gobierno*. VIII. *La falta de mayoría en el congreso*.

INTRODUCCIÓN

LA VIDA política del país sufrió una mutación radical en los últimos treinta años. De un sistema de partido “casi único” pasamos a otro equilibrado y competitivo; de elecciones sin competencia o agudamente cuestionadas a competidas y generadoras de fenómenos de alternancia; de un espacio de la representación política habitado por una sola fuerza a otro plural y plagado de pesos y contrapesos institucionales. Y en ese sentido las elecciones del 2006 fueron un nuevo eslabón en la consolidación de esa tendencia. Porque más allá de ganadores y perdedores en esa importante contienda, las diferentes fuerzas políticas organizadas volvieron a quedar inmersas en una trama de equilibrios entre poderes propios de la vida democrática.

Bien vistas las cosas, puede afirmarse que la legislación electoral es fruto del mayor esfuerzo democratizador del siglo XX mexicano. A partir de 1977 y a lo largo de sucesivas reformas en 1986, 1989-90, 1993, 1994 y finalmente 1996, los partidos políticos fraguaron una fórmula abierta que ofrece cauce a una vida democrática acorde con la verdadera modernidad del país y su rica pluralidad. La obra de los partidos es muy vasta, tocó y modificó todos los aspectos que habían formado parte de la discusión electoral.

En 1996, tuvo lugar una de las reformas más amplias e incisivas que dejó resueltos cinco puntos que hoy marcan las coordenadas de un sistema electoral competitivo, democrático:

* Este texto fue presentado como conferencia magistral en el seminario *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Idea Internacional, el 14 de febrero de 2007.

** Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y director de la revista *Nexos*.

- 1) Definió que la autoridad más confiable para organizar y arbitrar una competencia cada vez más intensa debía ser una institución de Estado autónoma.
- 2) Estableció que los derechos políticos de ciudadanos y partidos estarían protegidos por un tribunal electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación y que este órgano calificara todas las elecciones federales, haciendo este proceso plenamente jurisdiccional por primera vez en 175 años.
- 3) Contribuyó a crear condiciones equitativas de la competencia. Garantizó que el financiamiento público a los partidos fuese preeminente sobre el privado y que se repartiera de forma equitativa. Asimismo, fijó límites a los flujos privados de recursos para garantizar la independencia de los partidos y concedió amplias atribuciones de fiscalización a la autoridad electoral. Además, multiplicó el acceso de los distintos partidos a los medios de comunicación electrónica en condiciones equitativas.
- 4) Refrendó una composición del Congreso de la Unión que combina el principio de mayoría con la proporcionalidad. Así dio lugar a una traducción adecuada de votos en curules en la Cámara de Diputados y en el Senado, estableciendo diques a la sobre representación.
- 5) Los partidos acordaron que la arena electoral seguiría siendo un espacio con acceso abierto para nuevas organizaciones y, a la vez, dado que las prerrogativas dependen del registro, que este último deba ser ratificado con un arraigo mínimo de 2 por ciento del electorado.

A partir de estas definiciones básicas que se incorporaron a la ley, hemos efectuado cuatro procesos electorales que han cambiado de manera radical el mundo de la representación política. Pero por supuesto, no existen estaciones terminales en ninguna esfera de la vida. Y una nueva agenda de cambios está ya instalada en el centro de la discusión nacional.

Si las elecciones llegaron para quedarse, porque son el método insustituible a través del cual la diversidad política puede competir y convivir de manera institucional, pacífica y ordenada; y si a pesar de los cambios en el sistema de partidos y en el sistema electoral, la fórmula de gobierno se mantiene inalterada, generando agudos problemas de gobernabilidad, parece pertinente revisar lo que puede hacerse en ambas esferas para que la política pueda desplegarse con mejores opciones de éxito. Veamos.

I. EN EL TERRENO ELECTORAL

Los avances en esta materia se encuentran a la vista y no es necesario insistir en ellos. Es más: desde 1996 no hemos vivido una reforma electoral fundamental y sin embargo el marco normativo fue suficiente para regular las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006. No obstante, se han detectado lagunas y problemas que es conveniente atender. Acudo para ello a la nota que los consejeros electorales y el consejero presidente del IFE enviamos a ambas Cámaras del Congreso a fines del año 2003. Retomo la secuencia y el orden de aquel proyecto de reforma, pero lo planteo en palabras propias y con mi énfasis. De igual manera agregó algunos puntos que no estaban planteados en aquella propuesta.

II. GASTO Y CONDICIONES DE LA COMPETENCIA

Se trata de un tema sobre el que se discute prácticamente todos los días y en muy diversos ámbitos y que puede y debe ser abordado desde distintos campos:

1. Revisión de la fórmula para el financiamiento de los partidos políticos. El modelo que establece la preeminencia de los recursos públicos sobre los privados ha dado –a pesar de una ola de opinión pública en contrario– buenos resultados: *a)* logró equilibrar las condiciones de la competencia, *b)* transparentó en muy buena medida el flujo de los recursos hacia los partidos y *c)* hace que esas “entidades de interés público” no tengan que depender de los grandes grupos económicos y menos aún de bandas delincuenciales.

No obstante, resulta irrazonable que el financiamiento para campañas generales (cuando se elige presidente, senadores y diputados), sea idéntico al de las campañas intermedias (cuando sólo se eligen diputados). En este segundo caso debería hacerse un ajuste a la baja.

2. Reducción de los tiempos de campaña. En nuestro país las campañas duran demasiado. Casi seis meses la presidencial, dos meses y medio y tres meses las de diputados y senadores. Y estamos hablando de los tiempos oficiales. Esos lapsos son mucho más extensos que los europeos e incluso que los de los países de América Latina. Si se redujeran las campañas podrían ser menos costosas y su impacto no sería menor puesto que el papel de los grandes medios de difusión masiva es el puente fundamental de comunicación entre candidatos y ciudadanos.

3. Reglamentación de las precampañas internas para la selección de candidatos. Se trataría de establecer normas para que a través de los partidos, los precandidatos tuvieran la obligación de rendir cuentas de sus ingresos y gastos. No se trata de coartar la vida política (como algunos pretenden), ni mucho menos el ejercicio de derechos políticos, sino solamente de que el control sobre las finanzas de los partidos no se “reblandezca” durante los largos periodos preelectorales.

4. Revisión del expediente de compra de publicidad en radio y televisión. Con la importante reforma de 1996 se dotó a los partidos de recursos financieros suficientes para equilibrar las condiciones de la competencia (como ya se apuntó más arriba). Y los resultados están a la vista. No obstante, se ha documentado que en el año 2000 y en el 2003 más de la mitad de los recursos invertidos en las campañas fueron a parar a las arcas de las grandes cadenas televisoras y radiofónicas. Y esa tendencia parece seguir a la alta. Si se estableciera en la ley la prohibición de la compra de publicidad en la radio y la televisión y se reglamentaran las campañas publicitarias de los partidos explotando los tiempos oficiales, no sólo se abaratarían las campañas electorales, sino que (quizá) disminuiría el empobrecimiento del debate político.

5. Tope a las franquicias postales. Hoy los partidos políticos tienen un acceso sin restricciones a las franquicias postales. Y por supuesto no resulta conveniente que ninguna prerrogativa se ejerza sin un techo. Por ello sería conveniente establecerlo en la ley.

6. Reglamentar las aportaciones de los militantes de los partidos. Como se sabe, la ley establece un límite a las aportaciones que un simpatizante puede realizar a un partido. No obstante, esa limitación no existe para los militantes. En aras de la equidad valdría la pena también incorporar un tope a las aportaciones de los militantes.

7. Establecimiento de un procedimiento de liquidación de los partidos que pierdan el registro, para evitar que recursos públicos puedan acabar en manos privadas.

III. LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

Fortalecer al IFE resulta una tarea pertinente. El país requiere un organizador y un árbitro de la contienda electoral fuerte y confiable, y para ello bien se podrían realizar las siguientes reformas.

1. El Consejo General del IFE ha considerado plantear una controversia constitucional en relación a un diferendo con la Cámara de Diputados. Desde el año 2003, los anteriores consejeros planteamos la necesidad de incluir al IFE como sujeto activo para plantear ante la Corte controversias constitucionales. Decíamos: “Como ya ha sucedido en diferentes momentos el IFE ha entrado en contradicción con alguna otra autoridad, y dado que el IFE no aparece como uno de los sujetos habilitados para acudir a ese recurso, eventualmente se puede plantear un enfrentamiento sin salida. Sería prudente y necesario hacerlo por si en algún momento esa situación vuelve a presentarse”. No nos equivocamos.

2. Otorgamiento de facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas. Hasta la fecha el IFE tiene un obstáculo mayor para desahogar denuncias en donde se ven involucradas personas físicas y morales distintas a los partidos políticos, puesto que carece de la capacidad para hacer comparecer ante él a las mismas. Por eso dotarlo de esa facultad redundaría en una mejor capacidad para resolver dichas denuncias.

3. Inclusión del criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y los institutos electorales locales en materia de fiscalización de los recursos de los partidos. Si la fiscalización desea ser abarcante y al mismo tiempo cerrar las posibilidades de transferencias que al final no son controladas por ninguna autoridad, esa disposición es absolutamente necesaria.

(Cabe señalar que uno de los puntos más destacados de la agenda de los consejeros electorales del IFE del año 2003, ya fue atendido por el Congreso. En el 2005 se reformó la Ley de Instituciones de Crédito para permitir que el IFE trascienda al secreto bancario cuando esté investigando presuntas irregularidades en materia del financiamiento a los partidos políticos).

4. Renovación escalonada del Consejo General del IFE. La centralidad de una institución como el IFE merece que su máximo órgano de gobierno combine de manera permanente experiencia y novedad. Y para ello sería pertinente que cada año se nombrara un nuevo consejero que duraría en su encargo 9 años. Ello tendría además una derivación virtuosa: cuando se designan nueve personas siempre existe la tentación de repartirlas según “cuotas” de los distintos partidos. Si por el contrario en cada ocasión se elige a un solo individuo, es necesario realizar un esfuerzo extra para dejar a todos los participantes satisfechos. Ello, sin duda, ayudaría a fortalecer al Instituto.

IV. LA MEJOR ORGANIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Tarea permanente es la de pulir los diferentes eslabones que componen la cadena electoral. Y en esa dimensión sería pertinente hacer lo que a continuación se enumera:

1. Voto de los mexicanos en el extranjero. Ése era el primer punto en la agenda de los consejeros electorales y el consejero presidente del IFE del año 2003 en este rubro. Ya se dio un paso muy importante en esa dirección, lo que permitirá que por primera vez en la historia alrededor de 40 mil mexicanos en el exterior puedan votar. No obstante, luego de la experiencia del 2006 seguramente habrá que diseñar nuevas modalidades para intentar incorporar al ejercicio de ese derecho a muchos más mexicanos que residen en el exterior.
2. Desconcentración de los procedimientos administrativos de sanción a partidos y agrupaciones políticas nacionales. Como se sabe, hoy los procedimientos de sanción se encuentran centralizados en el Consejo General del IFE, lo que hace que en muchos casos estos sean lentos, por lo cual sería conveniente que los órganos locales y distritales del IFE pudiesen desahogar diferentes quejas. El Consejo General debería entonces tener la capacidad de atracción de los asuntos cuando los juzgara importantes.
3. Revisión de las normas para contar los votos de las coaliciones electorales. Por supuesto que resulta conveniente y natural que dos o más partidos deseen acudir aliados a una contienda electoral y postular a los mismos candidatos. Esa posibilidad debe seguir abierta en la ley. No obstante, como se sabe, hoy la normatividad impide que las autoridades y el ciudadano puedan saber cuantos votos aportó cada uno de los partidos a la mencionada coalición (porque aparecen bajo un símbolo conjunto). Por ello sería prudente que cada uno de los partidos que integran la coalición apareciera en la boleta con su propio símbolo de tal suerte que los votos adjudicados a cada partido no fueran el resultado de un acuerdo entre ellos, sino de la auténtica voluntad de los electores.
4. Establecimiento de una vigencia legal para la credencial de elector con fotografía. El Registro Federal de Electores solamente puede dar de baja del padrón a un ciudadano muerto si así se lo notifica el Registro Civil. Ello hace que el número de fallecidos en el padrón se en-