

PROPUESTAS PARA UNA NECESARIA REFORMA ELECTORAL

▪ Esteban Garaiz ▪

Quien crea que con la rendición de protesta de Felipe Calderón Hinojosa y con la imposición de la banda presidencial, como titular del Poder Ejecutivo federal, se serenaron los ánimos políticos de la nación, está ingenuamente equivocado. Las turbulencias ocasionadas por el proceso electoral de 2006 han continuado durante todo el primer semestre de 2007 y es claramente aceptable la probabilidad de que las expresiones sociales de malestar continúen por un buen rato.

En primer lugar, el voto de duda que ofrecieron los partidos integrantes de la Coalición por el Bien de Todos al quedar excluidos de la integración del cuerpo arbitral, confirmó su recelo al observar la actuación del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) durante todo el proceso. Igualmente, para integrar un cuerpo acordado por consenso de consejeros electorales no basta, en los nuevos tiempos, continuar con la previsión constitucional de dos tercios. Esta disposición, plasmada cuando se quiso evitar la unilateralidad de un partido, resulta hoy insuficiente para la integración plural en las cámaras federales. El reclamo por la sustitución de los consejeros continúa en la actualidad.

También es nuevo el descaro e impunidad con que han actuado y violado el artículo 33 constitucional varios extranjeros que, convocados por un partido político, se inmiscuyeron abiertamente en la vida política mexicana. El asunto continúa porque a Antonio Solá se le concede la nacionalidad mexicana y José María Aznar es recibido por el titular del Ejecutivo federal como visitante distinguido. Si alguien cree que se le ha iniciado proceso de extradición, se equivoca.

Mientras tanto, el excandidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, sigue recorriendo las comunidades del país y, según datos preliminares, ha extendido credenciales a más de 700 000 seguidores, lo que es todo un registro en tiempo no electoral.

El proceso de reforma fiscal promete ser largo y tortuoso, y la necesaria concertación legislativa sigue marcada por las secuelas de la elección de 2006.

Los tiempos se acortan y apremian. Hay suficientes indicios de que, discretamente, las fuerzas políticas nacionales van logrando acuerdos generales que además coinciden, según parece, con los grandes planteamientos de los grupos ciudadanos. Entre ellos destacan la necesidad de reglamentar las precampañas, acortar las campañas y establecer sanciones disuasivas, y no multitas, a quienes hagan uso de la diatriba y la difamación. De igual manera, se ha planteado la contratación directa de los tiempos de radio y de televisión por las autoridades electorales, la prohibición del dinero privado en las campañas y la necesidad de mejorar el proceso para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan votar con facilidad.

La impertinente interferencia del Ejecutivo “que puso en peligro la elección”, la ilegal intromisión de organismos empresariales y de ministros de culto, la llamada por René Delgado *spot-cracia*, el desaseo y la confusión en la presentación de los resultados electorales preli-

minares y, sobre todo, la impunidad derivada de la falta de correlación entre violaciones a la ley y las sanciones correspondientes, hacen imprescindible una reforma electoral.

Sin embargo, parece que la tarea no será fácil. Corre peligro la creación del Instituto Nacional Electoral que operaría las elecciones en los tres niveles de gobierno en sólo una jornada nacional cada tres años. Como ya se sabe, el planteamiento de los grupos ciudadanos ve en ello dos grandes ventajas; la primera sería el gran ahorro de dinero público al desaparecer 32 organismos electorales locales y 32 tribunales; la segunda ventaja sería la desvinculación de esos órganos respecto de los intereses políticos locales, las “raicillas”, como se les ha llamado.

Y es precisamente ahí donde, según referencias, estaría el principal obstáculo a esta reforma: los gobernadores consultados no ven con simpatía la desaparición de los organismos locales mencionados. Cuando, por otra parte, resulta necesario su respaldo para poder sacar adelante los imprescindibles acuerdos legislativos para la reforma electoral.

Analistas que trabajaron arduamente y por largo tiempo en la Reforma del Estado, como Porfirio Muñoz Ledo, Rolando Cordera, Julio Faesler o Jorge Eduardo Navarrete, llegaron a la decepcionada conclusión de que ésta no cuenta hoy con las condiciones políticas necesarias, y de que sólo podrá ir por delante la ineludible reforma electoral.

Como se puede ver, el tema irá más allá del primer semestre de 2007 y será de desear que haya quedado resuelto para octubre de 2008, cuando inicie formalmente el próximo proceso electoral.

Ante este difícil panorama y, sin duda, presionado por las circunstancias, el Consejo General del IFE convocó, en marzo de 2007, a las “Jornadas de Análisis y Reflexión para la Reforma Electoral”. En ese espacio presenté las siguientes propuestas:

1. Ley Reglamentaria del artículo 33 de la Constitución Política

Todo el mundo interesado tuvo acceso a la información sobre actores extranjeros, invitados o contratados, que interfirieron en las campañas electorales de 2006; entre ellos, Dick Morris, de Miami; Antonio Solá, del despacho de Gloria Ostos y José María Aznar, de España.

El artículo 33 de la Constitución Política dice expresamente que “los extranjeros no podrán *de ninguna manera* inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. El Instituto Nacional de Migración (INM) respondió que alguno de ellos estaba contratado por una empresa mexicana que, a su vez, prestaba servicios de asesoría a un partido político, lo cual debió haber resultado inaceptable para el IFE.

Atónitos hemos quedado al conocer la noticia de que en el primer mes de esta administración federal, diciembre de 2006, el señor Antonio Solá recibió del Ejecutivo federal la nacionalidad mexicana, que según el artículo 80 de la Constitución “se deposita en un solo individuo”; esto le permitió participar con toda comodidad en el proceso electoral de Yucatán.

Urge la elaboración de una ley reglamentaria del artículo 33 (no se refiere evidentemente, a la Ley General de Población) que especifique con toda precisión las *sanciones* que deberá aplicar el Ejecutivo federal a los *extranjeros* que *se inmiscuyan* en los asuntos políticos del país y, concretamente, a los mercenarios de las campañas, para que “de ninguna manera” interfieran en los procesos electorales. Estas sanciones deberán ser disuasivas, no como las que actualmente establece el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal.

2. Campañas cortas y sin alusiones a los contendientes

Es claro que ya no estamos en la década de 1930, cuando el entonces candidato a la Presidencia de la República tenía que recorrer miles de rancherías en una nación con un 70% de población rural. Hoy, con un 70% de población urbana e incluso con la población rural ampliamente comunicada por la radio y otros medios, ya no se justifican las campañas largas.

Si bien no con imitación extra lógica, pero sí como referencia, podemos observar las democracias europeas con campañas de dos meses o menos, cortas en tiempo y en dinero.

Por otra parte, es necesario *erradicar* la perniciosa práctica de hacer campañas, no proponiendo la propia plataforma para que el elector conozca a dónde se quiere llevar a la nación, y así pueda emitir un voto informado y razonado, sino hablando mal, con verdad o sin ella, de los otros contendientes electorales o, peor aún, contratando mercenarios extranjeros para campañas de calumnias en lugar de propuestas.

El artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en su inciso p, ordena a los partidos y candidatos “abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, infamia, injuria, difamación o denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a *otros partidos políticos y sus candidatos*, particularmente durante las campañas electorales y *en la propaganda* política que se utilice durante las mismas”. Lamentablemente no están claras las sanciones que disuadan de tan grave práctica, que destruye todo el propósito democrático.

La única manera eficaz de erradicar esa perniciosa práctica que tanto sesgó el pasado proceso electoral, tendrá que ser radical: *prohibir en los promocionales* en la vía pública, en la radio y la televisión *toda referencia a los otros* contendientes, para evitar posibles interpretacio-

nes escurridizas acerca de qué debe entenderse por diatriba, infamia, etcétera.

3. Las precampañas deben ser procesos internos

Los partidos políticos se encuentran ahora en estado de indefensión. Mientras hablamos de partidocracia y de que los ciudadanos somos rehenes de los partidos políticos, no hemos caído en la cuenta de que, mientras la ley no ponga orden en el nuevo fenómeno político de las precampañas como procesos abiertos a toda la ciudadanía, son ahora los partidos políticos los que resultan rehenes indefensos de los grandes intereses económicos que, con criterio de inversión y método de costo-beneficio, han venido penetrando a esas entidades de interés público, prostituyéndolas con dinero de origen desconocido y propósitos oscuros, aunque adivinables.

Las precampañas nos han llevado, no a la partidocracia, sino a la *spot-cracia*, como la ha llamado René Delgado.

El Cofipe sigue sosteniendo ingenuamente que las campañas comienzan al día siguiente del registro oficial de los candidatos por parte de los partidos. Las precampañas no existen ante la ley; son sólo procesos internos entre militantes. En consecuencia, el IFE permanece amarrado de manos ante la posibilidad de fiscalizar el más peligroso flujo de dinero: el privado.

Las precampañas, todos lo sabemos, han dejado de ser los procesos internos de selección de candidatos entre los militantes de cada partido y se han vuelto, desde hace diez años, procesos abiertos de “fijación de imagen” con profusión de promocionales dirigidos a todo el mundo, en las grandes avenidas, en la radio y en la televisión, imponiendo por la vía del dinero abundante y teledirigido, los candidatos a los propios partidos políticos. Las precampañas se han vuelto el talón

de Aquiles de la democracia mexicana. Una vez más la realidad deja rezagada a la ley.

El dinero privado de origen oscuro, el dinero abundante, deja sin efecto el propósito de la ley de entregar a los partidos políticos dinero público, de nosotros los contribuyentes, para evitar el sesgo del dinero privado en las entidades de interés público.

El cabildeo es la peor perversión de la democracia, antes de empezar. No es sólo el narcotráfico. Hoy todos los partidos sufren el riesgo, muchas veces cumplido, de la penetración corporativa que filtra y corrompe todas sus estructuras. Todos los partidos se hallan hoy en estado de indefensión. *Spot-cracia* es en realidad plutocracia.

Para salvar a los partidos, es necesario que la ley cubra ese impresionante hoyo negro, ese vacío legal que son las precampañas, poniendo orden para que el dinero privado no haga inútiles los impresionantes montos de dinero público que reciben las entidades de interés público para cumplir su misión democrática.

Por lo pronto, será necesario prohibir estrictamente los promocionales de precandidatos en la vía pública, en la radio y la televisión, así como actos anticipados de campaña; y establecer sanciones claras y disuasivas, como la cancelación de registro, tanto a precandidatos como a los propios partidos.

4. Sanciones a las interferencias del Ejecutivo y otros actores ajenos

De acuerdo con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las intervenciones del Ejecutivo federal desestabilizaron el proceso electoral federal de 2006.

La investidura presidencial es en sí misma un recurso público; no tiene fines de semana ni vacaciones. Cuanto dice y opina el titular del

Ejecutivo federal, en cualquier momento de su mandato, representa una erogación de recursos públicos para custodia, traslado, comunicación y seguridad. Nada de lo que opine el presidente está ajeno a la utilización de recursos del erario aportados por todos los contribuyentes. Lo mismo da que se hable en el extranjero o en una playa gozando del descanso. Incluso el acceso privilegiado a los medios de comunicación es, estrictamente hablando y en su raíz, un recurso público que deriva de su investidura.

Así lo entendieron, hasta el 2000, todos los presidentes, aun aquellos que *soto voce* influyeran en la candidatura y en el voto ciudadano.

No es sólo un asunto de ética política que el consejero presidente del IFE diga que la actuación del presidente Vicente Fox fue “irresponsable, indeseable e inoportuna”; también fue ilegal; y en este proceso de las jornadas para la reforma electoral debe permear el criterio de que toda trasgresión al orden electoral debe tener una expresa prohibición y, del mismo modo, claramente establecida la sanción correspondiente, así como la autoridad sancionadora y los actores a sancionar.

Como dijo Arely Gómez, titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la razón de ser de las normas penales es disuadir de que los diversos actores infrinjan la ley. Es evidente que una multa o una amonestación extemporánea no van a disuadir a los partidos o a otros actores claramente interesados de las acciones que sesgan la decisión de los ciudadanos por un margen reducido que modifique el resultado electoral. Mucho menos va a disuadir o tener algún efecto una “invitación” para que se retire en forma extemporánea un promocional contratado por algún actor legalmente ajeno al proceso electoral.

Gustosos “el que mata la vaca y el que le tiene la pata” pagarán las multas con tal de garantizar el arribo al Poder Ejecutivo federal

que después les asegure continuar con la elusión fiscal, legalmente, por miles de millones de pesos. El margen es irrelevante para la consecuencia. Por eso, la aceptabilidad, o no, de la derrota no depende sólo de la pequeña o gran diferencia de votos, sino también de que esa pequeña diferencia defina el resultado en favor del candidato del gobierno, como ocurrió en 1988.

Si el actor que interfiere ilegalmente en el proceso electoral resulta inimputable, entonces, según el principio romano de *cui prosit* (a quién beneficia), la sanción debe recaer en el beneficiario para ser eficaz y disuasoria.

Sólo cuando pública y expresamente la dirigencia nacional del partido presuntamente beneficiario por la intromisión (del Ejecutivo, o actor religioso, extranjero o empresarial) exija el retiro de tal interferencia, podrá ser eximido de sufrir la *cancelación de la candidatura* correspondiente. Sólo este mecanismo puede resultar disuasorio ante tales interferencias que sesgan la voluntad libre de los ciudadanos.

Resulta necesario establecer las *sanciones* que resulten auténticamente *disuasivas* para la interferencia del Ejecutivo federal, o funcionarios del mismo, así como de los estatales, municipales, del Distrito Federal y de otros actores ajenos al proceso electoral.

Y si el infractor resulta inimputable deberán recaer sobre el candidato *beneficiario*, de acuerdo con el principio romano del *cui prosit*, para compensar el desequilibrio provocado en la equidad de la contienda. En todo caso, la sanción prevista debe disuadir a los contendientes de violar la norma. Es claro que no será suficiente con una sanción en dinero.

El artículo 66, inciso f, del Cofipe prevé la pérdida de registro de un partido político por “incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del IFE las obligaciones que le señala este Código”. La experiencia recién pasada nos enseña que sólo la *pérdida*

de registro del candidato beneficiario o *del partido* resulta eficaz para disuadir de estos sesgos graves del proceso electoral.

5. Campaña para otorgar actas de nacimiento

Millones de mexicanos de ambos sexos, al parecer una parte importante de ellos mujeres mayores de edad, no cuentan a la fecha con acta de nacimiento, es decir no existen jurídicamente. Este solo hecho pone en severo entredicho el tan proclamado Estado de Derecho. Al parecer, ni siquiera el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) tiene una cifra exacta derivada de los censos o conteos intermedios. Lo que sí conocemos es que durante el auge de la credencialización masiva por parte del IFE durante 1991 y 1992, varios millones recibieron la credencial para votar con fotografía por el entonces mecanismo establecido de los dos testigos; esto representó, para estas personas, el primer documento oficial de toda su vida.

En los últimos tiempos la Comisión Nacional de Vigilancia ha extremado precauciones y requisitos para la obtención de nuevas credenciales para votar con fotografía. Resulta, pues, paradójico que la institución encargada de organizar las elecciones democráticas establezca mecanismos censales como requisito para que los adultos mexicanos puedan ejercer su derecho ciudadano; y que estos requisitos puedan significar exclusión de mexicanos adultos a ejercer su derecho ciudadano.

En consecuencia, se propone, como parte de la reforma electoral de nueva generación, declarar una especie de amnistía constitucional que obligue a los distintos órganos del Registro Civil de la República a efectuar una campaña intensiva para el otorgamiento extemporáneo de actas de nacimiento a todos los mexicanos mayores de edad que no cuenten con ella. Por supuesto, para ser eficaz deberá ser gratuita. Se

podrá decir que se nos colarán 50 000 centroamericanos residentes ilegalmente en nuestro país. Considero que esto es preferible a negarle a un solo mexicano o mexicana su derecho constitucional a ser ciudadanos.

6. Voto desde el extranjero por correo ordinario

La primera experiencia del ejercicio del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero arrojó una lección fundamental. Las principales quejas emitidas por los ciudadanos y organizaciones de mexicanos en Estados Unidos de América consistieron en manifestar su malestar y desagrado por el requisito indispensable de que su solicitud primera llegara por correo certificado. No sólo eso: alrededor de 13 904 solicitudes de las 54 780 fueron rechazadas por no haber llegado a través del correo certificado.

Resulta necesario, en esas circunstancias, considerar la eliminación de dicho requisito de las próximas elecciones federales de presidente de la República. En la misma línea de pensamiento, podría en alguna de las dos cámaras federales del Poder Legislativo decidirse la elección de legisladores electos por la vía plurinominal, precisamente con los votos de los mexicanos en el exterior.

7. Estructura orgánica del IFE: Consejo General y Juntas Ejecutivas

Uno de los malestares más claramente expresados por partidos y ciudadanos, previo al arranque en el proceso electoral de 2006, se debió al procedimiento de integración del Consejo General. Se cumplió estrictamente en términos jurídicos con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política, así como en el Cofipe. Fueron más de

dos tercios de los diputados federales quienes eligieron a los integrantes del actual órgano superior de dirección del IFE. Políticamente, sin embargo, no se logró el consenso deseado de todas las instancias participantes, como sí ocurrió siete años antes y como debió ser el ideal político para tener elecciones que tengan el reconocimiento de todas las fuerzas contendientes.

La aceptabilidad de la derrota no es, de ninguna manera, lo mismo que la aceptación de la derrota, sino, precisamente, establecer las condiciones que hagan ineludible dicha aceptación de los resultados.

8. Centro para el Desarrollo Democrático del IFE, un órgano superfluo

El Consejo General del IFE ha creado un Centro para el Desarrollo Democrático, cuyas funciones y atribuciones no corresponden a la definición establecida en el artículo 41 de la Constitución Política ni a lo plasmado en el Cofipe. En todo caso, las tareas que se le han asignado corresponden legalmente a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Por otro lado, debido a las limitaciones presupuestales, el IFE está dejando de cumplir la ley en tareas sustantivas como el reseccionamiento de las numerosas secciones que sobrepasan los 1 500 electores; o como la subdivisión y adición de población civil a las secciones militares donde no se han instalado casillas en los últimos cinco procesos electorales, así como el progresivo y alarmante envejecimiento del padrón electoral por falta de medios para realizar las visitas domiciliarias imprescindibles.

En consecuencia, se propone la desaparición del Centro para el Desarrollo Democrático, por ser un *órgano superfluo, redundante y con duplicidad* de funciones. Los recursos ahorrados con ello deben ser des-

tinados a las tareas sustantivas que hoy se dejan de cumplir violando la ley.

9. Reducción de Juntas Ejecutivas

Han pasado ya más de 16 años de la creación del IFE y de la constitución de sus órganos desconcentrados, es decir de las 32 juntas locales y 300 distritales. Desde 1993 quedó instituido el Servicio Profesional Electoral al que deben pertenecer los integrantes de dichas juntas. Con la experiencia acumulada en seis procesos electorales federales, ya es momento de contraer esos cuerpos orgánicos. Las juntas ejecutivas podrían funcionar con la misma eficacia si están integradas sólo por tres vocales, con las necesarias ampliaciones del personal eventual durante los procesos electorales.

Esta propuesta está, naturalmente, condicionada a las atribuciones y funciones que el Poder Legislativo republicano tenga a bien asignar a la institución electoral. Si por último la decisión fuera transformar el IFE actual en el Instituto Nacional Electoral, con la responsabilidad de asumir también la organización de las elecciones estatales y municipales, en ese supuesto caso habría que replantear la estructura de las juntas. En la actualidad es conocido el consenso entre las fuerzas políticas contendientes en favor de la conveniencia de integrar en una sola las vocalías de organización y capacitación electoral, así como de desaparecer la figura de vocal secretario, considerando que las funciones jurídicas pueden manejarse desde la correspondiente junta local, y las administrativas funcionarían de manera adecuada con la figura del enlace administrativo distrital, que ya ha demostrado su eficacia.

Por supuesto, es necesario decir que existen excelentes funcionarios del Servicio Profesional Electoral que ocupan actualmente la posición

de vocal secretario. El planteamiento, en consecuencia, podría implicar de selección general del personal.

En resumen, se propone que, en las actuales circunstancias, las juntas ejecutivas distritales puedan funcionar con la misma *eficacia* que hasta ahora *con tres vocales*, con las necesarias *ampliaciones* de personal eventual durante los procesos electorales.