

Hacia el Fortalecimiento de las Instituciones Electorales*

Dr. Jaime Sánchez Susarrey

Profesor e Investigador de la Universidad de Guadalajara



El reto de la nueva reforma electoral es, sin duda alguna, fortalecer las instituciones que nacieron con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En ese sentido, es necesario no sólo continuar sino profundizar el espíritu de la Reforma de 1989. Antes de entrar en materia, conviene hacer unas breves consideraciones generales.

El contexto político y social de 1993 es radicalmente distinto al de 1989. El objetivo primordial después de la crisis de legitimidad de las elecciones presidenciales era sentar las bases de un pacto mínimo entre las principales fuerzas políticas; un acuerdo que permitiera sortear la crisis política y avanzar en una transición gradual. Ese objetivo se ha conseguido. La coexistencia de una minoría nacional con estados gobernados por la oposición está consolidando un modelo de alternancia y cohabitación en el poder. Por eso, la posibilidad de una ruptura entre el gobierno de la República y la oposición panista es cada vez más improbable.

Entre 1988 y 1993, México ha experimentado una profunda reforma

económica, pero también constitucional. La modificación de los artículos 3°, 27 y 130 generó nuevos consensos y nuevas divergencias. La vieja oposición entre “revolucionarios” y “reaccionarios” ha sido sustituida por otra; la de quienes impulsan y simpatizan con el programa de la reforma del Estado versus quienes identifican ese proyecto con una versión criolla del neoliberalismo.

...la posibilidad de una ruptura entre el gobierno de la República y la oposición panista es cada vez más improbable.

En México, durante años, la alternancia en el poder fue vista como un riesgo para la estabilidad política. Los artículos 3°, 27 y 130 se consideraban intocables. Hoy, el peligro de una ruptura proviene más bien de una reversión de la Reforma emprendida. Sin embargo, la posibilidad de una vuelta hacia atrás es muy remota. No sólo porque las posiciones de la izquierda se han modificado, sino porque un viraje constitucional demanda una mayoría compuesta. El estatismo y el proteccionismo que sostenían algunas fuerzas, han sido matizados e incluso sustituidos por una visión más pragmática de la apertura comercial y del Tratado de Libre Comercio. Las divergencias son menores que hace apenas cinco años. Como quiera que sea, la correlación de fuerzas entre los partidos de la Reforma y los detractores de la misma, permiten afirmar que la Reforma del Estado llegó para quedarse. Incluso en el supuesto de una elección favorable a la oposición de izquierda, la posibilidad de que se efectúe un viraje radical es prácticamente inexistente. Para ello sería necesario que el PRI y el PAN fueran barridos y que su participación se redujera al 34% del electorado. Y eso, aún en el peor de los escenarios, se antoja

prácticamente imposible. El eventual ascenso de un gobierno que se propusiera dar marcha atrás en la Reforma del Estado enfrentaría una serie de obstáculos y candados que no podría remover sin poner en riesgo la estabilidad política y social.

Sin embargo, y como contrapunto de lo anterior, el gran problema de la transición gradual han sido los conflictos poselectorales. Las causas son múltiples y sólo enumeraré las tres principales: primero, han surgido nuevos elementos de fricción en lo que se refiere al financiamiento de los partidos y a los topes que deben fijarse a los gastos en las campañas; lo mismo puede decirse de la necesaria apertura de los medios

...el peligro de una ruptura proviene más bien de una reversión de la Reforma emprendida.

de comunicación; el fondo de ese debate es el de la competencia desigual entre los partidos políticos. Segundo, delinear los principios y reglamentos de una institución más autónoma y profesional no es lo mismo que construirla; el servicio profesional de carrera y el espíritu de cuerpo que le corresponde, no pueden gestarse de la noche a la mañana. Tercero, desde el punto de vista político, el gran defecto del COFIPE no estuvo en su diseño, sino en el hecho de que una de las principales fuerzas (el PRD) se quedó al margen de la negociación.

Para que la Reforma tenga un verdadero sentido, es indispensable que amplíe y fortalezca el consenso sobre la nueva legislación. En otras palabras, que vuelva inclusivo el pacto que ya ha venido funcionando entre las principales fuerzas políticas. Sería absurdo suponer que una legislación aprobada por consenso es

capaz de suprimir el conflicto postelectoral. Hay varias experiencias locales (Michoacán, Guerrero) que ejemplifican lo contrario. Sin embargo, no se puede subestimar el efecto que tiene sobre la opinión pública y los partidos el hecho de que una legislación haya sido aprobada por consenso y le otorgue garantías tangibles a la oposición.

Recapitulo lo expuesto y resumo mi propuesta en las siguientes tesis:

1.- El balance de la reforma de 1989 es positivo porque le dio mayor autonomía (y profesionalismo) a las instituciones electorales.

2.- La persistencia de los conflictos electorales no es sólo el efecto de la insuficiencia en la legislación, o de la inequidad en la competencia, sino también del hecho que una de las principales fuerzas políticas (el PRD) se ha mantenido al margen de la negociación.

3.- La reforma de 1989 fue el resultado de una transacción política: la cláusula de gobernabilidad, que defendía el PRI, a cambio de la imparcialidad y autonomía de las instituciones electorales, que sostenía el PAN.

4.- Para avanzar en la nueva legislación es indispensable contar con el consenso de todos los partidos políticos. La clave para efectuar una negociación está en profundizar el esquema de 1989; gobernabilidad *versus* imparcialidad de la autoridad electoral.

5.- Esa transacción depende de una doble condición: por el lado de la oposición es necesario privilegiar la cuestión de la imparcialidad sobre las formas de representación. Eso significaría dejar fuera de la agenda (o en segundo plano) cuestiones como la apertura del Senado y aceptar la cláusula de gobernabilidad a cambio, primero, de profundizar la autonomía del IFE y, segundo, de sustituir los Colegios Electorales por Tribunales de plena competencia.

6.- Por el lado del gobierno de la República, significaría adoptar una posición más flexible ante la organización de las elecciones y ante la composición del Consejo Electoral. (La Ley Electoral de San Luis Potosí podría servir como un punto de referencia para iniciar las discusiones.)

7.- En un modelo más flexible, la Presidencia del Consejo del IFE ya no recaería obligatoriamente en el Secretario de Gobernación.

8.- Para fortalecer la autonomía y el espíritu de cuerpo, el Director General del IFE debería ser nombrado con los mismos criterios que se aplican a los consejeros magistrados.

9.- El complemento natural de la cláusula de gobernabilidad está en instaurar la segunda

vuelta para la elección presidencial. Esa sería la mejor forma de garantizar que el presidente fue se electo por una mayoría absoluta. (Obviamente, ese principio sólo se aplicaría en caso de que ninguno de los contendientes conquistara la mayoría absoluta en la primera vuelta).

La imparcialidad de las autoridades electorales es el efecto de legislaciones que así lo garanticen, pero también del reconocimiento de los partidos de oposición. Por eso sería un paso adelante el que el conjunto de los partidos votaran por consenso la nueva legislación. Sólo en la medida en que las autoridades electorales no sean consideradas ni calificadas por una parte de la oposición como un

simple apéndice del gobierno federal, se comenzará a romper el círculo vicioso del conflicto postelectoral. Para eso es indispensable que surja una figura que ninguno de los actores involucrados considere como una simple extensión del gobierno de la República o de los partidos políticos.

En suma, la nueva Reforma debe legislar sobre las cuestiones de financiamiento de los partidos y los topes a las campañas electorales. En ese asunto los puntos de convergencia seguramente son mayores que las divergencias. Los eventuales acuerdos dependen, al fin, de cuestiones cuantificables. Sin embargo, la clave para el fortalecimiento de las instituciones electorales está en volver inclusivo el pacto político mediante una reforma consensual. Esa no es una responsabilidad unilateral sino colectiva.

* Tomado de la participación del autor en la cuarta audiencia pública del Foro para la Reforma Electoral.