

¿Hacia una nueva reforma electoral?

GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO

Resumen

En este artículo, el autor analiza los resultados de las más recientes reformas electorales. A lo largo de su trabajo va destacando aquellos puntos que, a su juicio, han caracterizado tales procesos, como el establecimiento de un financiamiento público, mayor equidad de las condiciones competitivas entre los diversos partidos, creación de un servicio profesional electoral y el fortalecimiento del sistema de partidos. Asimismo, examina algunas de las inconformidades que estas mismas reformas electorales han suscitado. A pesar de que el autor reconoce que la actual normatividad electoral vigente dista mucho de ser perfecta, concluye, sin embargo, que no es aconsejable promover otra reforma de esta índole.

Abstract

In this article, the writer analyses the results of the most recent electoral reforms. Throughout his study, he emphasizes those factors that, in his judgement, have characterized these processes, such as the establishment of public financing, larger equity of competitive conditions between the different parties, creation of a professional electoral service and the strengthening of the multi-party system. Likewise, he examines some of the inconformities that these electoral reforms have provoked. In spite of the fact that the author recognizes that the present electoral normativity is far from being perfect, he concludes, nonetheless, that it is not advisable to promote another reform of his kind.

La posibilidad de una nueva reforma electoral no está clausurada. Su necesidad está presente como parte de los cambios en las estructuras político-electorales del país y como solicitud de varios grupos políticos que creen viable una nueva negociación entre gobierno, partidos y legisladores con dicho propósito. No obstante esta necesidad, es pertinente preguntarnos si existen las condiciones para que se lleve a cabo una experiencia de reforma más, y qué modalidades adoptaría.

La reforma político-electoral de 1995-1996 constituyó, a los ojos de la mayoría de los especialistas en el tema, un indudable avance. Es importante resaltar que, en contra de la propuesta presidencial

que la precedió, la reforma no fue “definitiva”; tampoco ha sido la única, y ni siquiera es sensato considerarla un parteaguas en la historia del país. En cuestión de reformas, como lo muestra la mudable historia electoral mexicana, no hay mayúsculas ni mucho menos hechos acabados.

Hay, por el contrario, quienes piensan que el auténtico parteaguas corresponde a 1946, cuando se federalizaron los procesos electorales; otros creen que 1963 es el hito, cuando se introdujo la peculiar figura de los diputados de partido; o la reforma de 1951, que literalmente obstruyó el crecimiento del sistema de partidos; o la de 1977, que trajo el generoso registro condicionado y los 100 diputados de minoría; o la de 1986, con sus 200 diputados de representación proporcional; o la de 1990-1991, con su IFE y su Consejo General equilibrado; en fin, otros fijan en 1996 la verdadera reforma político-electoral, con las condiciones de la competencia más equitativas y la salida del representante del Poder Ejecutivo del Consejo General.¹

En total, entre 1946 y el día de hoy, hemos transitado por 17 procesos electorales federales, que han sido normados por leyes nuevas o modificadas en 16 ocasiones, casi una reforma por proceso; y en los últimos 20 años ha habido ocho reformas para siete procesos comiciales.² En promedio, más de una reforma por proceso electoral. Esta verdadera costumbre nacional confirma, entonces, que en materia de comicios no se descubre el agua tibia, ni se encuentran los hilos negros, para usar estas figuras populares. Nada se inventa y, como afirman los clásicos, al igual que en la historia, nada es eminente, ni mucho menos inmanente. Todo lo dicho de ninguna manera significa que no haya sido importante la reforma de 1996, o que, en general, haya que negar sus avances. Por el contrario, las reformas de 1990 a la fecha, desde la creación del IFE hasta las elecciones de 1997 —que deben considerarse a mi juicio un solo bloque— han hecho aportaciones cardinales; la mayor, tal vez, convertir la organización de los procesos electorales en un cauce que tiende a ser cada vez más técnico y menos político en asuntos tales como el padrón electoral.

¹ L. Medina, “Evolución electoral en el México contemporáneo”, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978.

² A. García Orozco, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, México, 1988.

La reforma de 1996 se inicia con una demanda sustantiva que partió inmediatamente después del proceso electoral de 1994: el reclamo de condiciones de competencia más equilibradas. Esta demanda abarcó paulatinamente la agenda político-electoral y acabó constituyéndose en el origen de una reforma refundacional, un empezar de nuevo en muchos aspectos. La primera lección que nos deja la reforma es la enorme dificultad de contenerla en un par de puntos, cuando la discusión se desborda hacia la función de los órganos, el sistema de partidos, la representación política, los procedimientos electorales más nimios, el sistema jurisdiccional y tantas otras materias. Es ingenuo pretender que los procesos electorales en el país sean susceptibles de aislarse como en un laboratorio.

Lo fundamental en términos históricos, lo inicialmente demandado y reconocido, fueron sin embargo las condiciones de la competencia.³ Para su análisis es necesario plantear un conjunto de problemas "metalegales", más de fondo, que explicarían por qué la reforma de 1996 delineó en buena medida los modelos de este sistema y los subsistemas en el ámbito electoral. Eso fue lo sustantivo en las prolongadas negociaciones que se dieron entre 1995 y 1996.

Me refiero en particular al financiamiento. En el sistema de financiamiento, como en los demás asuntos de la reforma de 1996, lo sustantivo fue la toma de posición respecto a los modelos correspondientes a los subsistemas. Las condiciones de la competencia tienen dos temas centrales: el financiamiento y los medios de comunicación. Hubo, por parte de los actores políticos, una toma de posición frente a principios sustantivos que delinearón el porqué del modelo. El principio sustantivo fue el predominio del financiamiento público sobre el privado. Y en esto, como en todos los demás temas, se inició el debate de los pros y los contras.⁴

³ "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional firmado por los líderes nacionales de los partidos políticos PAN, PRI, PRD y PT, el secretario de Gobernación y, como testigo de honor, el presidente de la República, Ernesto Zedillo", *El Nacional*, 17 de enero de 1995.

⁴ Sobre este tema véase a P. del Castillo, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI Editores / Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985; J. Alcocer (comp.), *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte, 1993, y J. Woldenberg, "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", en *La reforma del PRI y el cambio democrático en México*, México, Fundación Cambio XXI, 1994, entre otros.

¿Qué implicaba el predominio del financiamiento público sobre el privado? Implicaba, antes que nada, el fortalecimiento del sistema de partidos. ¿Qué significa ese fortalecimiento? Que por primera vez en la historia del país, los partidos políticos en su conjunto contarían con elementos suficientes y necesarios para convertirse en auténticos partidos políticos nacionales. Es decir, podrían sostener burocracias que se implantaran a lo largo y ancho del país; capacidad de vinculación permanente con la población en sus necesidades y demandas, mediante comités de sección, distritales, estatales, regionales, nacionales. Para la izquierda en particular significaba la posibilidad de competir en igualdad de circunstancias con los partidos grandes.

Por otra parte, el predominio del financiamiento público sobre el privado suponía evitar lo que a diario sabemos de numerosos procesos electorales en diversos países: el financiamiento sucio, ilegal del narcotráfico, o el financiamiento de empresarios que intentan comprar influencia a través de sus donaciones a los partidos. Finalmente, dicho predominio llevaba a una mayor equidad en las condiciones de la competencia, y no solamente en cuanto a gastos corrientes que permiten a los partidos políticos tener una implantación nacional, lo que derivó en una mejor fórmula de equidad o de repartición de los dineros entre esos actores políticos. Tuvimos una relación de 90 a 10%, que era el 100% proporcional y el 10% igualitario. Ahora tenemos un 70% proporcional y un 30% igualitario. Esta relación supone, en una forma más genérica, el fortalecimiento del sistema de partidos y su estabilización. Desde luego, dicho fortalecimiento se apoyó también en otra serie de medidas: elevar el umbral de ingreso de 1.5 a 2% para el mantenimiento del registro de los partidos políticos y para obtener diputados de representación proporcional en el Congreso federal y así evitar que los partidos tomaran como aventura la pérdida del registro, entre otros aspectos.⁵

Las cosas, sin embargo, no son tan sencillas. Había argumentos en contra, argumentos de peso, que en particular esgrimió Acción Nacional. Por ejemplo, la posibilidad de que el predominio del financiamiento público implicara en muchos casos la separación de las dirigencias partidistas de su electorado. En este supuesto, las dirigencias ya no tendrían que recurrir constantemente al electorado

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

para su supervivencia económica, dado que las fuentes de su financiamiento ya no se encontrarían en las donaciones de sus militantes, sino en las seguras arcas gubernamentales. Esta dependencia extrema de los partidos políticos del dinero del erario, se dijo también con razón, los expone a que en una crisis fiscal severa, de las que no somos ajenos en México, el Estado sea incapaz de cumplir con las obligaciones correspondientes, que no son menores.

Otro argumento de peso esgrimido con cierta constancia fue que un financiamiento a los partidos políticos de tal magnitud era un insulto para una nación pobre y una población indigente, lo cual era especialmente dramático en los años en que se negociaba la reforma. Sea lo que fuere respecto a los argumentos que se dieron, ¿qué resultados tuvo el financiamiento? Hubo, en efecto, un fortalecimiento real de las condiciones de la competencia, mayor equidad, mayor justicia y transparencia, pese a los dos o tres cheques que devolvió Acción Nacional, o pese a las críticas abiertas del PRD, que destinó parte de lo que le correspondía a la edición de libros de texto, loables medidas que, sin embargo, no escondían su oportunidad propagandística. Ahora bien, ¿qué falta por hacer? Todo depende de cuáles son los valores que se quieran tutelar. Pongo un ejemplo. A pesar de que en el artículo 116 constitucional se establecieron los lineamientos generales para todas las legislaciones electorales estatales y se les dio a los congresos locales el plazo de un año para que modificaran la legislación del caso, no se ha trabajado en el sentido de las reformas, que pretendían homogeneidad jurídica en todo el país. Por ejemplo, en Baja California, Acción Nacional aprobó una legislación en donde no hay financiamiento público.

¿Qué es lo mejor y quién dice qué es lo mejor? En lo referente a las condiciones de la competencia sucede exactamente lo mismo que en el terreno de la representación política. ¿Es mejor un sistema de representación proporcional puro o un sistema de mayoría relativa? Mucho se han atacado los sistemas de mayoría relativa porque producen sobrerrepresentación. La consigna para varios grupos ha sido dar, por un porcentaje de votos en los comicios, un porcentaje igual de representación en la Cámara de que se trate.

Si le hiciéramos esa pregunta a un inglés, a un heredero de la democracia más antigua y continua del mundo, nos miraría con incredulidad. En Inglaterra, Estados Unidos o en Francia, países orgullo-

sos de sus democracias, siguen un sistema estrictamente uninominal. En Francia, con su segunda vuelta o *ballotage*, la sobrerrepresentación llega, con toda naturalidad, al 25%.⁶ En Inglaterra, el Partido Liberal ha obtenido el 17.8% de la votación y sólo obtuvo el 3.1% de los escaños y una subrepresentación del -14.70%.⁷ Aun en España, con un sistema plurinominal, dado el tamaño reducido de algunas de sus circunscripciones condicionadas a las comunidades —lo cual significa en el fondo elecciones uninominales— se llega a tener el 18% de sobrerrepresentación. Lo importante de esto es que en todos esos sistemas se tiene una aquiescencia, un consenso, una legitimidad, una aceptación de los resultados, tanto por los partidos políticos como por la población. La población defiende su sistema y lo considera no sólo cómodo, sino también justo. En el fondo y en cierta medida, sale sobrando la racionalidad otorgada a la gobernabilidad, o bien a la representación exacta.

No es el punto, entonces, si se fija un 8% de sobrerrepresentación o si ésta es inaceptable por lo bajo o lo alto, sino cuál es el sistema que más nos convence. La pregunta inicial sería si queremos el sistema de partidos actual, si creemos en él. Si la respuesta es afirmativa, conviene dejarlo como está.

Evidentemente, no es posible lograr un acuerdo unánime en todos los asuntos electorales. En Inglaterra, por ejemplo, desde finales del siglo XIX hasta hace pocas décadas, se dio una singular batalla entre laboristas y conservadores, en la cual siempre que uno de los dos partidos subía al poder, modificaba la ley para que la afiliación individual a los sindicatos fuera forzosa o al revés. Finalmente, después de ocho ir y venires, se llegó a una solución intermedia. En México sucede lo mismo frente a los medios de comunicación. Hay quien propuso la prohibición a los partidos de contratar el tiempo para sus programas; todo el tiempo estaría a cargo del Estado, sería tiempo oficial. En contrapartida, otros se opusieron a cualquier tipo de regulación que limitara la contratación libre en los medios. Lo que hace realmente importante la reforma electoral de 1996 es que toma una serie de decisiones respecto a los diversos subsistemas del sistema electoral, desde el subsistema jurisdiccional hasta el de las con-

⁶ Datos tomados de un informe de la Embajada de Francia en México, enero de 1996.

⁷ P. Aguirre, A. Bégné y J. Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Trazos/IETD, 1993, p. 462.

diciones de la competencia, y desde el referente a las instituciones electorales hasta el que tiene que ver con los partidos políticos.

Desde luego, hay detalles infinitos de estos subsistemas que pueden y deben depurarse. Hay lagunas y tortuosidades, y hasta contradicciones en la ley; pero todo eso, que debe ser eliminado, no afecta lo sustantivo, que es la definición del sistema o los subsistemas electorales, validados en la opinión pública. Es ésta la que ha de decidir si el debate queda en manos de unos cuantos especialistas técnicos, revisores profesionales de la minucia electoral, los cuales, con su importante tarea, acabarán perfeccionando los procesos y la legislación.

Lo anterior indica que es válido el replanteamiento de la estructura de uno o algunos subsistemas, pero entonces la legitimidad de los mismos no será factible, ni siquiera previsible, hasta que la opinión electoral partidista, periodista, pública, acepte el sistema como tal. Entonces surge la pregunta sustantiva: ¿resiste esta legislación y sus modelos un proceso como el que se avizora en el 2000? Por sus resultados recientes, me atrevo a decir que sí, que lo importante ya está hecho, ya funciona, es confiable para la mayoría. Si un partido afirma que el financiamiento es inadmisibles o que el aspecto jurisdiccional es pésimo, que la credencial no sirve, y convence de ello a sus pares, entonces podríamos tener otra reforma refundacional, no debida a una real demanda social producto de la desconfianza, como hasta antes de 1996, sino como fuego de artificio partidista. En esos términos, como queda claro, sería inadecuado realizar otra reforma.