

SOBRE LOS PENDIENTES EN LAS REGLAS DE ACCESO AL PODER

Jaime CÁRDENAS

La reforma del Estado mexicano no se circunscribe sólo a lo electoral; es más, pienso que una de las razones por las que no hemos tenido una reforma integral del Estado se debe a nuestra obsesión por corregir e ir perfeccionando las reglas electorales. Aquí vuelvo a discutir sobre las reglas electorales no porque piense que en ellas se define la transición y la democracia, sino porque existen múltiples pendientes en la materia que de no materializarse en reformas ponen en riesgo el avance democrático de los próximos años.

En cuanto a la reforma del Estado, me parece que la debemos dejar de pensar en un sentido sólo instrumental o formal, la debemos ver como un proceso que espero no sea muy largo. En otras palabras, se debe plantear la reforma del Estado más allá de la discusión sobre la arquitectura institucional, debe ser planteada poniendo en cuestión el modelo social y el modelo económico hoy dominante en nuestro país, en el contexto de una globalización de abajo hacia arriba y en la redefinición del papel de los medios de comunicación electrónica. Una reforma del Estado en México debe al menos comprender los siguientes cinco elementos:

- 1) La determinación de un nuevo diseño constitucional.
- 2) La incorporación en la Constitución y en ese diseño de garantías efectivas de carácter constitucional a los derechos sociales; la ampliación del marco de los derechos humanos a los derechos de la tercera y cuarta generación; un marco democrático y moderno al derecho a la información y a los medios de comunicación; nuevos mecanismos de control constitucional para hacer efectivo el acceso a la justicia y la protección judicial; el planteamiento constitucional

sobre una globalización social; la redefinición del carácter multicultural y pluriétnico del Estado mexicano; un esquema constitucional avanzado para las relaciones sociedad civil-clase política en aras de promover una democracia participativa y deliberativa, y el replanteamiento del modelo económico-social del país.

- 3) Una nueva constitucionalidad basada en la Constitución normativa, en los principios constitucionales y en un modelo de derecho que dé cuenta del carácter normativo, pero también argumentativo, del derecho.
- 4) Un planteamiento jurídico y político para enfrentar los problemas de la gobernabilidad y de la exclusión política y social.
- 5) Una defensa del principio que tiene cada generación a tener su propio modelo constitucional.

Un esquema como el descrito arriba excede con mucho lo que aquí señalaré. Como indiqué al principio, me concretaré al tema electoral y sus deficiencias con las prevenciones que inicialmente formulé, pues la ciudadanía no es sólo política, también es social y económica.

I. LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA DEMOCRACIA Y SOBRE SI LA TRANSICIÓN HA LLEGADO A SU FIN

Los que piensan como Schumpeter que la democracia es un mero mecanismo para la selección de elites o, como Popper, un procedimiento de destitución de gobernantes, insistirán que la transición a la democracia en México ha concluido. La democracia en esta concepción formal y minimalista se concreta y concluye en lo electoral. Se trata de una mistificación que paraliza el sentido de la democracia en el tiempo.¹ La democracia pone fin a la historia si es sólo una cuestión de reglas y procedimientos para saber quién gobierna y cómo gobernará.

Las visiones minimalistas de la democracia centradas en lo electoral además de incorrectas son falsas pues, como sabemos muchos mexicanos, a lo electoral le falta un buen trecho por recorrer, y aunque redujéramos

¹ Vega, Pedro de, “La democracia como proceso (algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)”, en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, p. 465.

mos la democracia a lo electoral, tendríamos que concluir que ese ámbito permanece inconcluso e inacabado. Los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas no han quedado agotados ni por la vía de la reforma legislativa ni por la vía de la interpretación judicial.

Podríamos también preguntarnos si seriamente podemos reducir la democracia a lo electoral, es decir a las reglas de quién decide y de cómo se decide, esto es, cómo se toman las decisiones colectivas,² y es evidente que de entrada tendríamos diferencias entre nosotros. La discusión sobre las reglas de quién decide implicaría cuestionarnos, por ejemplo, si en una democracia también deciden los niños, los locos, los extranjeros, recordando que hasta hace muy poco tiempo las mujeres no tenían derecho a decidir; en cuanto al sufragio tendríamos probablemente diferencias fuertes sobre hasta dónde los factores de residencia de los ciudadanos pueden excluir el derecho al voto activo o pasivo; por otra parte, en el mundo globalizado de hoy en día, también sería importante preguntarnos si podemos votar en las elecciones de gobiernos que condicionan la vida de millones de seres humanos: la determinación de quién será el futuro presidente de los Estados Unidos afecta, qué duda cabe, no sólo a los estadounidenses sino a millones de personas en el orbe entero. Además, la ciudadanía no tiene sólo una dimensión política sino una social que mira o debe mirar por el bienestar de las personas, que procura reforzar la civilidad y potenciar las redes del capital social, pues no podemos ver a las personas como individuos aislados y atomizados;³ la ciudadanía tiene también una dimensión económica, es decir, los ciudadanos deben, con sus conciudadanos, decidir qué se produce, cómo y para qué. Por tanto, el tema de quién decide no es sencillo, como tampoco lo es contestar a la pregunta de quién constituye al pueblo, dado que podríamos inquirir si el pueblo está constituido por las generaciones futuras.

En cuanto a las reglas de cómo se decide, también aquí habría una discusión. ¿Puede decidir una elite nacional o transnacional sin escuchar a los sectores involucrados, sin dar la debida participación en las decisiones a los que sean ciudadanos más allá de los momentos electorales, sin la deliberación y transparencia necesarias? Aquí, como en la pregunta quién decide, habría que decir que hay de procedimientos a procedimien-

² Bobbio, N., *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 459 y 460.

³ Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, cit., nota 1, p. 418.

tos, algunos más abiertos, más transparentes, más deliberativos y más participativos⁴ que otros. No es lo mismo, por ejemplo, contar con procedimientos que promuevan la oligarquización en los partidos, que otros que atiendan la democracia interna en ellos; no todos los modelos de división de poderes, de forma de gobierno o de Estado federal, son iguales y dan lo mismo en términos del nivel y calidad de la democracia.

Lo anterior nos demuestra que la democracia no implica sólo la existencia de elecciones y partidos competitivos, seguramente por ahí se empieza, pero eso no basta para hablar de democracia. La posición minimalista de Schumpeter, como lo ha demostrado Larry Diamond,⁵ conlleva a la falacia electoralista, pues no por contar con elecciones se califica a un país como democrático, sino que es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad civil; en otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia como el “*rule of law*”, la división de poderes, la rendición de cuentas y, en general, las condiciones o elementos institucionales del ejercicio del poder forman parte integrante del concepto de democracia. Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos o el Estado de derecho, hacen imposible que hablemos de una democracia.⁶

Además, es empobrecedor para cualquier sociedad pensar en la democracia exclusivamente desde una perspectiva instrumental y formalista.⁷ La democracia es sobre todo un proceso en construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal.⁸

En estas condiciones, sostener que México ha llegado al fin de su transición democrática porque a nivel federal —no siempre a nivel de los estados— tenemos un sistema electoral más o menos avanzado, entraña,

4 Díaz, Elías, “La universalización de la democracia”, en *ibidem*, pp. 439-459.

5 Diamond, Larry, *Developing Democracy toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

6 Przeworski, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en Shapiro Ian y Hacker-Cordón, Casiano, *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.

7 Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 1, p. 462.

8 Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca, cit.*, nota 1, pp. 411 y 412.

además de reducir el concepto democrático, no entender que la democracia no es capaz de pervivir sin un Estado constitucional de derecho y sin la garantía efectiva de los derechos fundamentales, elementos que se deben concebir dentro de un proceso evolutivo, esto es, nos podemos referir a diferentes niveles de profundidad y de calidad tanto del Estado constitucional de derecho como del número y garantías de los derechos humanos. La democracia en México, por tanto, exige repensar nuestro Estado y nuestra comunidad, empezando por las reglas electorales.

II. LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El sistema electoral mexicano, sobre todo a partir de 1989-1990, ha sufrido cambios notables que permiten en el nivel federal elecciones cada vez más competitivas, libres y equitativas. Sin embargo, a pesar de la alternancia del 2000, muchos temas y aspectos de nuestro sistema electoral están pendientes de realización. Entre ellos destaco, de manera enunciativa y no exhaustiva, los siguientes:

- 1) La participación política de los indígenas vía la regulación de circunscripciones electorales indígenas, tanto a nivel federal como local.
- 2) La revisión de los mecanismos de representación y de integración en ambas cámaras. Es inaceptable el mecanismo previsto en el artículo 54 de la Constitución que permite la sobrerrepresentación de hasta el 8% del partido mayoritario —bajo las condiciones de ese precepto constitucional—. La fórmula de integración del Senado de la República no favorece una representación proporcional en la cámara alta, además de que es un mecanismo que rompe el esquema tradicional del pacto federal porque hay estados de la República que se encuentran mejor representados que otros.
- 3) Los mecanismos de control de constitucionalidad en materia electoral deben modificarse. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral es un mecanismo inaccesible a los ciudadanos y a los candidatos; el plazo de preclusión es tan corto que impide un análisis adecuado de los textos legales, y la mayoría de ministros requerida para la declaración de inconstitucionalidad es excesiva. En materia de controversia constitucional, al privar expresamente

de este mecanismo al Instituto Federal Electoral (IFE) se privilegia la impunidad en materia electoral, como se observó en el reciente caso de la revisión de los gastos de precampaña y de campaña del presidente Fox, y además se debilitan las competencias constitucionales del órgano electoral en favor de las intromisiones indebidas de otros poderes y órganos del Estado en las actividades y competencias del órgano electoral.

- 4) La ausencia de homogeneidad entre los órganos electorales estatales hace que algunos sí tengan suficientes bases de independencia en su diseño constitucional y legal, pero otros se encuentren supe-
ditados jurídica y políticamente a las instancias gubernamentales estatales. Una de las consecuencias más aberrantes de esta heterogeneidad deriva en las diferencias de derechos entre los mexicanos. El voto no se respeta ni se garantiza igual en todas las entidades federativas. Hay órganos electorales de primera, de segunda y de tercera, y con ello el voto se protege de forma también desigual. En ciertos estados el voto es transparente, secreto, libre, directo y universal; en otros no puede salvaguardarse democráticamente. La diferencia en las autonomías de los órganos electorales también produce procesos electorales locales desiguales, en ocasiones muy discutidos y cuestionados (Yucatán y Tabasco en 1991), y en otras bastante exitosos. La diferencia en la autonomía puede conducir a serios problemas de gobernabilidad y estabilidad política.

La solución a la diversidad autonómica puede brindarse escogiendo dos opciones: la primera consistiría en conceder constitucionalmente al órgano electoral federal la organización de todos los procesos electorales del país; la segunda entraña lograr la homogeneidad en términos de independencia y autonomía entre los órganos electorales locales.

- 5) Otro asunto pendiente de la reforma es el tema de las coaliciones. Resulta paradójico, que bajo las presentes circunstancias, en donde ninguna fuerza política es dominante, se impidan o se obstaculicen jurídicamente las coaliciones electorales y de gobierno. El sistema de partidos que se ha instaurado, más plural y participativo, exige alianzas para favorecer la gobernabilidad política. El sistema electoral de coaliciones no puede seguir funcionando en la lógica del sistema de partido hegemónico.

- 6) Un aspecto pendiente y muy grave a nivel federal tiene relación con la ausencia de mecanismos de democracia directa en la Constitución federal y en la ley. México, después de la crisis del partido hegemónico, no puede caer en el extremo partidocrático. Una de las soluciones implica la potenciación de los instrumentos de democracia participativa. El referéndum, la iniciativa legislativa popular, el plebiscito y la revocación del mandato son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción a la movilidad de elites políticas y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.
- 7) La fiscalización efectiva a partidos y agrupaciones políticas nacionales exige su revisión. La legislación no prevé la fiscalización al patrimonio de los partidos; tampoco señala reglas claras respecto a la titularidad del patrimonio de los partidos y agrupaciones cuando pierden el registro legal, al grado de que los bienes de estos institutos adquiridos con recursos públicos permanecen en la administración y disfrute de los particulares que dirigían los partidos o agrupaciones como si los partidos fuesen un negocio personal o familiar. El marco jurídico no es contundente con las atribuciones de fiscalización del órgano electoral respecto a particulares y autoridades, principalmente en el tema de investigación y sanciones, y tampoco lo es respecto a la obligación de colaboración de todas las autoridades con el Instituto Federal Electoral, principalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y también en otras materias electorales.
- 8) Un asunto pendiente e igualmente grave en materia electoral y trascendente para propiciar la defensa del sufragio tiene que ver con los mecanismos para prevenir, evitar y sancionar, en su caso, las prácticas de compra y coacción del voto. El tema ha sido motivo de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El órgano de la Organización de los Estados Americanos en su informe de 1998 sobre la situación de los derechos humanos en México señaló la debilidad de los mecanismos jurídicos e institucionales para combatir esta práctica.

Ciertamente el Código Penal en su título vigésimo cuarto establece de manera muy limitada algunos tipos penales para enfren-

tar estas conductas durante la jornada electoral, sin embargo, no contiene un tratamiento sistemático. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no regulan de manera expresa como causal de nulidad de elecciones la compra o coacción del sufragio, tampoco prevén medidas en aras de lograr mayor equidad en las contiendas, como la concesión de atribuciones a los consejos electorales para limitar el uso propagandístico de los programas y obras públicas durante los procesos electorales.

La compra y la coacción del voto empañan la equidad, la transparencia y el derecho al voto en condiciones de libertad y secrecía. No hay estimación confiable de cuánto impacta en el proceso electoral federal, pero independientemente de cuál sea su influjo, y es claro que lo tiene, sobre todo en los estados del sur y sureste mexicano, constituye una violación al principio democrático para contar con elecciones libres, transparentes y equitativas.

- 9) Por una omisión de la legislación, en México no hay regulación sobre lo que hemos llamado “precampañas”; esto es, el momento previo de una campaña electoral. Los partidos y los precandidatos hacen proselitismo electoral en las etapas previas al proceso, desbalanceando las condiciones de competencia. La legislación no restringe en estas etapas el uso de los medios de comunicación electrónica en favor de los aspirantes a los cargos públicos, tampoco regula el uso de recursos privados entregados a estos aspirantes cuando no pasan por la contabilidad y finanzas de los partidos. Bastaría que la norma jurídica prohibiera con las consiguientes sanciones a cualquier persona que contrate tiempos en medios electrónicos e informáticos de comunicación para minimizar el problema que han significado las precampañas en términos de equidad. Igualmente debería ser sancionado el que los candidatos, precandidatos o aspirantes recibieran recursos de particulares por sí o por interpósita persona para limitar las consecuencias inequitativas de las precampañas y de las propias campañas.
- 10) El marco de financiamiento a partidos requiere de una nueva discusión. Está fuera de duda la importancia que tiene, en términos de equidad, el financiamiento público a partidos y agrupaciones políticas. Lo que genera un gran malestar social tiene relación con

el elevado costo presupuestal del financiamiento público, su base de cálculo, el costo mínimo de campaña, debe ser modificado. También se reprocha que se otorgue financiamiento público a partidos y agrupaciones políticas muy minoritarias, sin base social, y que la legislación no sea exigente con los requisitos para la constitución de nuevos partidos y agrupaciones políticas. Se dice que el actual factor de distribución del financiamiento público —70% en proporción a la fuerza electoral de cada partido y 30% igualitario— favorece a las fuerzas mayoritarias, y que es inconveniente en términos de racionalidad que el financiamiento público se entregue a los partidos sin hacer distinción entre elecciones intermedias y elecciones presidenciales. Algunos sostienen que es necesario que los tiempos de los medios de comunicación electrónica a los partidos durante las campañas sean gratuitos, o que como parte del financiamiento público se entreguen en especie. Motivo de preocupación es el financiamiento privado en especie, y la forma de limitar y fiscalizar este tipo de financiamiento que reciben los partidos.

- 11) El sistema de partidos nacional se encuentra en análisis. Vías electorales para reducir el número de partidos —discusiones para aumentar el umbral electoral— o para reforzarlo, como ya se dijo, mediante requisitos más exigentes para la obtención del registro. No obstante, casi nadie expone la necesidad de una ley de partidos destinada a garantizar la democracia interna partidista en rubros como: los derechos humanos de militantes y simpatizantes, la organización y procedimientos democráticos, las corrientes internas, y los mecanismos de control internos y externos para salvaguardar un funcionamiento y organización democrática.⁹
- 12) El derecho de voto pasivo ha sido ocasión para no menos debates. La necesidad de candidaturas independientes, o la derogación de todas aquellas leyes que imponen límites de residencia o edad para participar en las candidaturas de los partidos, han generado diversas propuestas. También se ha insistido en que cualquier candi-

⁹ Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, 1984. Véase, también, Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

datura sea producto de un procedimiento democrático, y que sin ese requisito la autoridad electoral se abstenga de hacer registro alguno. Dentro de este rubro existe la conciencia de lograr la paridad de género en la distribución de candidaturas y cargos partidistas entre ambos sexos.

- 13) La concepción de agrupaciones políticas requiere una importante modificación con el propósito de lograr que estos institutos sean efectivamente promotores del desarrollo democrático y cívico del país. Discutir las bases del financiamiento público y privado, las tareas que realizan, su base ideológica y social, y los actuales mecanismos de fiscalización no sólo es oportuno sino necesario para que las agrupaciones cumplan adecuadamente sus finalidades, y para alentar, en su caso, aunque no obligatoriamente, nuevas fuerzas políticas alternativas.
- 14) El control y la supervisión de los medios de comunicación electrónica no deben estar en manos del Ejecutivo durante los procesos electorales, por lo menos; sobre todo las actividades de los medios que tienen una incidencia político-electoral. Los monitoreos realizados por empresas contratadas por el IFE en los últimos procesos electorales, dan cuenta de la profunda inequidad que generan los medios electrónicos en las campañas. No existe ningún instrumento legal que faculte a la autoridad electoral para reducir la asimetría que producen los medios en los distintos programas y noticieros que se exhiben en las etapas electorales.

Los medios electrónicos, debido al gran poder con el que cuentan en nuestras sociedades mediáticas, se suelen plegar al grupo en el poder. Pueden, como lo han hecho hasta ahora, restringir los tiempos oficiales y del Estado que corresponden a los partidos y a la autoridad electoral sin consecuencia jurídica alguna. Imponen sus condiciones a los candidatos para la celebración de debates. Tanto poder exige limitaciones democráticas en términos de transparencia, equidad y responsabilidad social y política. De otra suerte, nos estamos colocando en el peor de los mundos de la llamada “democracia de audiencia”.¹⁰

¹⁰ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 237-287.

- 15) Los delitos electorales previstos en el título vigésimo cuarto del Código Penal y la autonomía de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales exigen ser motivo de análisis. El catálogo de tipos penales no responde a las exigencias de los actuales problemas de los procesos electorales: existencia de prácticas de compra y coacción del voto; no cumplimiento de los medios de comunicación electrónicos con los tiempos estatales y oficiales para el IFE y los partidos políticos; no colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales con el IFE en la satisfacción de sus obligaciones y atribuciones constitucionales y legales; no penalización de las precampañas; no reproche penal a las presiones de autoridades y particulares; necesidad de revisión del monto de las sanciones actualmente establecidas; necesidad de tipos penales para garantizar el derecho de voto activo y pasivo, entre otras materias que deben ser objeto de incorporación al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es una subprocuraduría de la Procuraduría General de la República que informa mensualmente al Consejo General del IFE sobre el desarrollo de las denuncias y de las averiguaciones previas en materia electoral. El fiscal es nombrado por el presidente de la República y no tiene la autonomía necesaria para desarrollar su función al margen de los intereses del partido que esté en el poder.
- 16) La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en muchos sentidos exige revisión: en cuanto al acceso a la justicia electoral; sobre las causales de nulidad electoral que tienen, por ejemplo, que ver con la compra y coacción del voto; respecto a las causales de improcedencia; sobre el desistimiento; sobre la reducción de los plazos de los procedimientos, y para hacer de los medios de impugnación mecanismos expeditos y cercanos a los ciudadanos y no sólo a los partidos y actores políticos.¹¹
- 17) Existen otros temas que requieren también reformas, como el de la observación electoral. En cuanto a la nacional, ésta fue incorporada

¹¹ Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pp. 105-191. En esta obra se desarrollan, en el capítulo noveno, directivas de interpretación que convendría incorporar a la legislación nacional.

en 1993, con el propósito de abrir espacios a sectores muy activos de la sociedad civil que la habían impulsado a partir de elecciones locales fuertemente impugnadas a finales de los años ochenta en Chihuahua y Nuevo León. La adición se hizo bajo una serie de cortapisas y restricciones propias del antiguo régimen que, si bien permitían la observación, colocaban sobre la misma importantes limitaciones. Los procedimientos de acreditación y las obligaciones impuestas a los observadores deben flexibilizarse. Es necesario entender la observación como un elemento de coadyuvancia y no de oposición al proceso electoral.

Respecto al observador internacional, llamado por la ley bajo el eufemístico nombre de “visitante extranjero”, es oportuno limitar el papel de la Secretaría de Gobernación en el ingreso al país de los observadores extranjeros. Durante el proceso electoral de 2000, la Secretaría de Gobernación, a pesar de la autorización del Consejo General, restringió hasta el último momento, indebidamente, el ingreso a territorio nacional de dos observadores internacionales reconocidos por su trabajo en pro de los derechos humanos.¹² Además de una interferencia anticonstitucional de la Secretaría de Gobernación y de su titular en el proceso electoral, ese hecho significó una reducción de las atribuciones legales del IFE.

- 18) Las encuestas electorales están reguladas y restringidas en el artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 403 del Código Penal. Las limitaciones a los sondeos y encuestas no se sostienen en un país de libertades, en donde la libertad de expresión es clave en la construcción de una opinión pública informada, y en donde la deliberación y discusión de los asuntos públicos deben tener la más alta prioridad. Rigidizar de la manera como lo hace la legislación vigente en un tema de interés público no apunta a una sociedad abierta y deliberativa. Apunta a una sociedad que teme a la información. Sí, es conveniente algún tipo de limitación, dos o tres días antes de la jornada electoral, pero no la prohibición de difusión de encuestas ocho días antes de la elección.
- 19) Muchos elementos elevan el costo de los partidos y de los procesos electorales en México. Uno de ellos es la duración de las cam-

¹² Se trató de los casos de Tedford Lewis y de Thomas Hansen.

pañás electorales. Es indispensable reducir la duración de éstas tanto para abaratar costos como para concentrar los esfuerzos de los candidatos y partidos en la difusión de los programas y plataformas electorales en los medios de comunicación electrónicos. Las campañas largas son también una herencia del antiguo régimen, y una obsolescencia frente a las nuevas tecnologías de la comunicación.

20) La estructura del IFE debe analizarse en varios niveles:

- a) La necesidad de contar con una Ley Orgánica que fortalezca la autonomía política, financiera, presupuestal, administrativa y jurídica del IFE, pues la autonomía del Instituto, a pesar de lo logrado en la última reforma de 1996, deja mucho que desear en temas presupuestales, administrativos y jurídicos.¹³
- b) Es imprescindible revisar el diseño del IFE, sobre todo la pervivencia de la Junta General Ejecutiva, que puede servir de contrapeso para limitar las decisiones del Consejo, sobre todo cuando el presidente del Consejo, que también es de la Junta, se apoya en ésta para condicionar el funcionamiento del Consejo y sus comisiones.
- c) Revisar las atribuciones y el enorme poder del secretario ejecutivo, que cuenta con más de sesenta y cinco atribuciones legales.
- d) Llevar del plano constitucional al legal la determinación de que el Consejo General es el órgano superior de dirección, y la clasificación de los órganos del Instituto en: órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, pues la clasificación de la ley no coincide con la de la Constitución.
- e) Analizar si deben seguir siendo parte, y de qué manera, los partidos políticos en los distintos consejos y comisiones del IFE.
- f) Los mecanismos de designación de los consejeros electorales y del consejero presidente también deben revisarse: el papel de los grupos parlamentarios en la designación; la necesaria función que debería tener la sociedad civil haciendo propuestas; la de-

¹³ Cárdenas, Jaime, “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 19-58.

terminación de si el presidente del Consejo debe ser nombrado por los propios consejeros; la renovación escalonada de los consejeros electorales, y la duración en el cargo, así como las distintas responsabilidades de los titulares de los consejos (administrativas, penales, civiles, laborales y políticas).

- g) El fortalecimiento del servicio profesional electoral es imprescindible al igual que el respeto a los derechos de los trabajadores. Hoy por hoy, por ejemplo, no se permite la sindicalización de los trabajadores del Instituto.
 - h) Como parte, de la reforma institucional del órgano electoral, también es trascendente discutir los cargos que por ley existen a nivel delegacional y subdelegacional, y la revisión de plantillas de personal en el Instituto, para hacer del mismo un órgano más pequeño, más flexible, más profesional y menos costoso.
- 21) El IFE debería tener atribuciones de iniciativa legal en materia electoral, que actualmente no tiene. Diversos órganos electorales en el país cuentan con esas atribuciones, tal es el caso de los órganos electorales de Baja California y Querétaro. Convendría que el órgano federal las asumiera, pues es el que aplica la legislación electoral, y por lo mismo el que conoce sus aciertos y sus defectos.
 - 22) Temas de mayor envergadura también deben ser parte de una reforma electoral, como la reelección de legisladores y de cargos de elección municipal en el país. Esta reforma depende, desde mi punto de vista y en términos democráticos, del nivel de autonomía de los órganos electorales estatales y de la regularización de los mecanismos de democracia participativa. Sostengo lo anterior porque la reelección legislativa, que profesionaliza la política, fortalece al órgano legislativo y al cabildo municipal, y además permite la sanción del electorado al desempeño del representante, también puede conducir al elitismo en la vida pública, la no oxigenación de las dirigencias políticas y, en último término, dependiendo de las características de los partidos nacionales, al refuerzo de los elementos partidocráticos.
 - 23) Otros asuntos han estado presentes en la discusión pública, tal es el caso de la segunda vuelta electoral, sobre la que no tengo una visión favorable debido a que en un sistema presidencial con sistema multipartido o tripartita no coadyuva a la gobernabilidad ni a

relaciones de mejor entendimiento entre el Ejecutivo y el Congreso, y sí al espejismo de pensar en una mayor legitimidad democrática hacia el presidente que no se reproduce ni se manifiesta necesariamente en un mayor apoyo del Congreso en términos de aprobación de leyes, nombramientos y presupuestos.

- 24) Un tema final, pero no por ello menos destacado, es el del voto de los mexicanos en el extranjero. La reforma de 1996 estableció la posibilidad constitucional del mismo con la reforma al artículo 36, fracción III, de la Constitución. No obstante, la legislación secundaria electoral no ha sido adecuada para organizar ese sistema de votación. El Instituto Federal Electoral ha ordenado los estudios técnicos sobre las modalidades del voto en el extranjero, éstos se han concluido, en los términos del artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales derivado de la reforma de 1996, y solo falta que el Congreso regule la modalidad del voto o modalidades que estime oportunas.¹⁴

El anterior repaso a temas aún pendientes de la reforma electoral muestra que ni las reglas de acceso al poder público han terminado de definirse. Las reglas de ejercicio del poder permanecen casi intocadas, por lo menos desde una visión democrática; me refiero, entre otras, a todas las que tienen relación con la independencia del Poder Judicial federal y local, el fortalecimiento del Congreso, la autonomía municipal, la determinación de los órganos constitucionales autónomos, las relaciones sociedad civil-clase política, la revisión a los derechos fundamentales y sus adecuadas garantías jurídicas.

III. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

Durante los últimos años se han presentando a las dos cámaras del Congreso de la Unión cerca de cincuenta iniciativas de reforma en materia electoral. Estas propuestas son de diverso género, algunas contradictorias. Dentro de ellas destacan dos: una iniciativa de reforma del titular

¹⁴ Muchos sectores son críticos con el voto de los mexicanos en el extranjero. Una muestra de ello es el estudio de Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

del Poder Ejecutivo y otra de diversos diputados de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Convergencia.

Estas iniciativas propenden a resolver los siguientes temas electorales: la reducción de los periodos de campaña, la disminución del financiamiento público, la regulación de las precampañas, la compactación de los calendarios electorales, el control por el IFE de la contratación que realizan los partidos en los medios de comunicación electrónica, el control de la publicidad gubernamental en tiempos electorales, algunas normas sobre responsabilidades de candidatos y particulares, así como ciertos pero insuficientes mecanismos de transparencia y de democracia interna en los partidos. Estas iniciativas se han, sobre todo, discutido en el seno de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y han generado predictámenes de reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a otros ordenamientos, sin embargo, a medida que ha ido avanzando el trabajo legislativo, los propósitos inicialmente pretendidos se han modificado en el camino. Por ejemplo, en un predictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados del 27 de mayo de 2004 no se contempla ya ningún mecanismo de reducción al financiamiento público; no hace referencia alguna a los peligros del financiamiento privado, sobre todo después de los famosos escándalos de corrupción de Amigos de Fox y del Partido de la Revolución Democrática que tuvieron como origen el financiamiento privado; existe en ese predictamen una actitud deferente con los medios de comunicación electrónica, al extremo de que se dice que la reforma electoral está detenida por la oposición de los medios para que el IFE realice las contrataciones de tiempos a nombre de los partidos y para que se establezca la posibilidad de hacer públicas las tarifas relacionadas con esos contratos; en materia de fiscalización se ha acordado limitar cualquier mecanismo de publicidad de los procedimientos en la materia, al grado de establecer sanciones penales y destitución de los servidores públicos que divulguen información sobre estos procedimientos; igualmente se prevé que la revisión de las multas a los partidos que impone la autoridad electoral ya no queda conferida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalándose un procedimiento para exigir resarcimientos al IFE y a los consejeros electorales en caso de que la multa esté mal determinada; también se ha incorporado de manera preocupante la existencia de un contralor interno designado por la Cámara de Diputados que se colocaría por encima del Consejo Ge-

neral del IFE. Éstas y otras innovaciones a los propósitos primeros de las iniciativas expresan un clima no muy favorable al desarrollo del sistema electoral mexicano. De concretarse las últimas propuestas contenidas en el predictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados del 27 de mayo de 2004, o de algún otro predictamen posterior de naturaleza similar a éste, seguramente tendremos en México una regresión electoral.

Esta breve explicación sobre las discusiones en curso para modificar lo electoral nos indica que la clase política no está pensando en una reforma integral y progresista del sistema político mexicano. Se está pergeñando una futura reforma electoral que está dando varios pasos atrás al escenario logrado en 1996. México requiere una visión integral, estructural, de sus mecanismos electorales. La clase política, otra vez, no está a la altura de sus circunstancias históricas.