

La *ciudadanización* del IFE: fantasías y realidades



CÉSAR CANSINO

El objetivo de este artículo es analizar las repercusiones de la *ciudadanización* del Instituto Federal Electoral (IFE) respecto a la transición democrática más general. Dicho análisis parte de considerar las reformas y adiciones introducidas en la Constitución a partir de la reforma electoral de julio de 1996.

1. *El nuevo Instituto Federal Electoral*

De las reformas introducidas en la Constitución en julio de 1996 en materia electoral, las relativas a la formación y nueva condición del IFE son sumamente significativas, pues recogen a la letra una de las demandas históricas más aclamadas por los partidos de oposición. Además, considerando la larga tradición de fraudes, violaciones, imposiciones y el control por parte del gobierno que han caracterizado a los procesos electorales en México, las nuevas disposiciones constituyen al menos formalmente un freno o candado a los abusos y arbitrariedades. Precisamente por esta última condición hay quien ha querido ver en la *ciudadanización* del IFE el elemento crucial y definitivo en la democratización de nuestro arreglo institucional vigente.

De hecho, los que así piensan son portavoces de un proyecto de transformación política que ha sido largamente hegemónico en la práctica: el gradualismo controlado por el Estado como vía para llegar a la democracia. Según esta concepción, basta introducir cada vez mejores leyes electorales para democratizar el régimen político mexicano. Por esta vía, aseguran, irán neutralizándose las inercias autoritarias y perfilándose una normatividad y normalidad claramente democráticas. La *ciudadanización* del IFE, en síntesis, vendría a significar precisamente el triunfo de esta estrategia, la afirmación de prácticas electorales transparentes y la mejor evidencia de la voluntad de cambio democrático de las autoridades políticas.

Sin embargo, para una concepción alternativa, la existencia de mejores leyes electorales y la propia autonomización del IFE no garantizan por sí solas la afirmación de la democracia en nues-

tro país. Para esta concepción, la transición democrática sólo puede concretarse introduciendo transformaciones estructurales en el conjunto de instituciones y reglas que definen nuestro arreglo jurídico-político; es decir, promoviendo la discusión y la aprobación plural de una nueva Constitución que defina una normatividad democrática que rompa con el pasado autoritario, lo cual, por lo demás, ha sido una estación inevitable en prácticamente todos los procesos de transición democrática ocurridos tanto en Europa como en América Latina durante las últimas tres décadas. De poco sirve, según esta perspectiva, contar con nuevas disposiciones electorales si antes no se han generado las condiciones para establecer en el país un auténtico Estado de derecho, es decir, si todavía prevalece un conjunto de instituciones y prácticas que siguen funcionando bajo la lógica autoritaria de sus orígenes: un presidencialismo sin contrapesos reales, un partido de Estado hegemónico, un corporativismo estatal, una excesiva centralización del Poder Ejecutivo, etcétera.

En consecuencia, convertir a la *ciudadanización* del IFE en el eje indiscutible de la democratización del país es más un recurso ideológico, y en consecuencia retórico, que efectivo. Con él, los partidarios del gradualismo o del reformismo controlado, que en su tiempo apoyaron las iniciativas del ex presidente Salinas de Gortari y ahora del presidente Zedillo, buscan legitimar la estrategia de cambio oficial.

Además, sostener que la *ciudadanización* de los órganos electorales es el punto de inflexión de la transición democrática no sólo es un recurso ideológico sino también una trampa. En efecto, utilizar como argumento la apariencia de mayor transparencia electoral para justificar la pertinencia de las leyes electorales y de las reformas introducidas en ese ámbito, busca ocultar que la crisis de nuestro régimen político se debe en buena medida a las muchas deficiencias y limitaciones que aún persisten en las propias prácticas electorales como resultado de una apertura política más bien tímida y controlada. Cabe recordar que las prácticas electorales no generan todavía la normalidad necesaria sino que muchas veces hacen estallar conflictos poselectorales; en lugar

de garantizar mayor legitimidad al régimen, son motivo de su descrédito. La inequidad de origen de la competencia partidista sigue siendo un componente implícito de los procesos electorales muy difícil de revertir.

Quienes pese a estas evidencias de deterioro continúan defendiendo la estrategia gradualista de apertura política suelen remitirse al pasado como mejor ejemplo de los avances logrados. Así, por ejemplo, es común escuchar por parte de los partidarios de esta estrategia, entre los que destacan, obviamente, los nuevos consejeros ciudadanos y el presidente del IFE, defensas airadas de los logros en materia electoral tomando como ejemplo los muchos déficit que existían en esta materia hace diez o quince años. Como puede fácilmente percibirse, argumentos de este tipo son una muestra de la retórica más simplista y maniquea. En efecto, un recurso muy común de la política es sobrevaluar el presente en virtud de un pasado que siempre fue peor. Atendiendo a esta lógica, podría argumentarse también que en el pasado nuestro país era una sociedad tradicional y rural y que ahora somos una nación moderna e industrializada. Como si con esta afirmación pudiera ocultarse que nunca en la historia de nuestro país habían existido tantos millones de compatriotas en condiciones de miseria extrema como en las actuales circunstancias.

Algo similar puede decirse del reformismo electoral. La defensa de los avances alcanzados no puede ocultar el descontento de la población que aún no se siente plenamente respaldada, respetada o representada en sus derechos políticos y civiles más elementales. La ciudadanización del IFE queda así relativizada en su pretendida condición democratizadora cuando se advierte que nunca en la historia de este país había existido la situación de impunidad y de violación a los derechos humanos y políticos que hoy padecemos. Nunca en el país habían existido los grados de militarización y de violencia institucional que hoy son moneda corriente. ¿Acaso éste es el precio que la sociedad debe pagar en nombre de los avances en materia electoral?

Pero además de estos argumentos, el análisis comparado de las transiciones democráticas ofrece otros que obligan a relativizar la estrategia de cambio dominante en México.

2. Colegios electorales en otros países

Son pocos los países que como resultado de sus transiciones pactadas a la democracia, tanto en Europa del sur como en América Latina, hayan acordado crear un colegio electoral equivalente al IFE, caracterizado por su supuesta independencia del Estado o por estar integrado exclusivamente por ciudadanos. En su lugar, se han creado diversas fórmulas

para la organización y certificación de los procesos electorales, pero ninguna semejante a la que se ha diseñado en México.

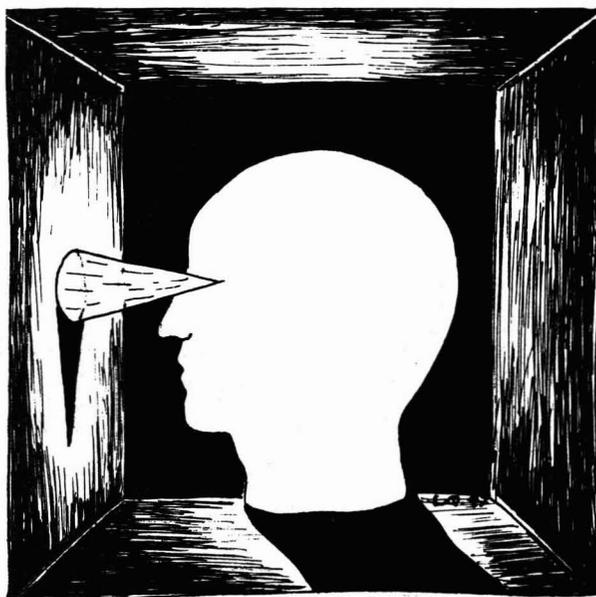
Así, por ejemplo, el equivalente al IFE en otros países es más bien un colegio electoral compuesto por magistrados y que depende exclusivamente del Poder Judicial. En otros casos, la instancia correspondiente agrupa a representantes de los partidos políticos, pero se entiende más como una dependencia pública cuyos funcionarios realizan una labor técnica y especializada. Finalmente, hay casos donde la tarea de organizar y certificar las elecciones corresponde al Poder Legislativo o directamente al Poder Ejecutivo, para lo cual se crea una comisión responsable o una dependencia especializada, respectivamente.

Respecto a todas estas experiencias, el IFE mexicano podría ser visto en primera instancia como un paso más adelantado que el de otros países, pues aquí se propone un órgano electoral totalmente autónomo del gobierno, integrado además por *ciudadanos* y donde los partidos no tienen voto ni el Poder Ejecutivo injerencia directa en las decisiones. Sin embargo, bien miradas las cosas, lo que parece una virtud es más bien una quimera. Ciertamente, hay razones históricas y culturales particulares que explican por qué en nuestro país los partidos políticos de oposición han concedido tanta importancia a la supuesta independencia del órgano encargado de organizar y vigilar los procesos electorales. Piénsese, por ejemplo, en la larga tradición de fraudes, imposiciones y arbitrariedades que han caracterizado a las elecciones en México. En el pasado reciente no existían incluso órganos electorales imparciales y libres de la influencia directa del gobierno y del partido en el poder.

En orden a estos criterios, la gradual independización del IFE es un avance nada despreciable para ganar en imparcialidad y credibilidad. Pero como ya señalamos, este hecho no garantiza de antemano ambas cuestiones. La clave de una verdadera transición exitosa a la democracia, es decir, que genere consenso entre todos los actores políticos y confianza en la ciudadanía, no está entonces en el grado de independencia o de ciudadanización del órgano

electoral como se ha hecho creer en México, sino en el grado en que el gobierno en transición está dispuesto realmente a aceptar transformaciones de envergadura en el ordenamiento institucional y en las reglas del juego político que representen una ruptura real y definitiva con el pasado autoritario. Mientras esto no ocurra, por más *ciudadanizado* que esté el IFE, las elecciones no generarán la credibilidad ni la certidumbre necesarias y los actores políticos mantendrán la tendencia al disenso.

Que la ciudadanización de los organismos electorales no



representa la clave de una transición lo confirman otras experiencias. Ni en España o Portugal, ni en Brasil o Argentina, después de sus respectivas transiciones, por citar algunos ejemplos, pasó por la mente de los actores del cambio crear colegios electorales ciudadanos tal y como se ha entendido en México. Pese a eso, no puede dudarse de la calidad democrática de dichos países. Más aún, ni a los propios partidos locales se les ocurriría impugnar los resultados ofrecidos por el órgano responsable pese a que éste no es una instancia ciudadanizada. Este hecho revela que la transición democrática no depende exclusivamente de las características y composiciones del colegio electoral responsable de organizar las elecciones. Más aún, visto en perspectiva comparada, se trata de un asunto secundario.

3. Las contradicciones del IFE

Pese a las evidencias descritas, si insistimos en que para nuestro país la ciudadanización del IFE es importante para la democratización, también tendríamos que advertir que los propios mecanismos de selección de los consejeros electorales y del presidente del instituto dejan mucho que desear o incluso contradicen los principios de imparcialidad e independencia que la Constitución establece o que sus defensores proclaman. Al respecto, me limito a señalar tres aspectos.

a) Para llenar de contenidos y dar coherencia a la pretendida ciudadanización e independencia del IFE, es requisito indispensable que la nominación y designación de sus integrantes —ocho consejeros electorales titulares, ocho suplentes, un presidente y un secretario— sea competencia exclusiva del Poder Legislativo, a falta de una instancia más representativa que ésta para involucrar directamente a los ciudadanos que supuestamente serán representados por los integrantes de este órgano. En los hechos, sin embargo, la labor del Poder Legislativo se concretó a aprobar las nominaciones que previamente acordaron los dirigentes de los partidos políticos y el gobierno, bajo el pretexto de la presión por los tiempos legales para llegar a un acuerdo. Es así que el procedimiento de negociación y designación de los nuevos integrantes del Consejo General del IFE contradice los propios principios de autonomía e imparcialidad de dicho órgano. Más aún, la injerencia directa del titular del Ejecutivo en dicha designación contradice de origen la iniciativa acordada previamente por los partidos, según la cual el IFE se establece como una instancia sin injerencia alguna del gobierno.

b) Si la decisión final para la integración del IFE correspondió a los dirigentes partidistas y al gobierno, es claro que los nuevos miembros designados debían satisfacer un perfil que en mayor o menor medida dejara satisfechos a todos los involucrados. En los hechos, la negociación se realizó por un sistema de cuotas donde cada partido proponía a sus candidatos. En principio, este procedimiento sugiere que cada uno de los consejeros electorales propuestos mantiene alguna relación más o menos directa con alguno de los partidos participantes al grado de haber sido favorecido por él. La relación puede ser de

muchos tipos, desde haber sido en algún momento asesores de un partido, haber dirigido o ser miembro de alguna fundación de un partido, haber hecho trabajos para un partido y por ello haber percibido ingresos de un partido, mantener relaciones estrechas con los dirigentes de un partido o simplemente mantener un discurso afín al de un partido, aunque éste se vista con los ropajes de la objetividad y la neutralidad que sólo la academia puede ofrecer. En cualquiera de estos casos, queda en entredicho la supuesta independencia del IFE cuando sus integrantes o algunos de ellos no han sido precisamente intelectuales o académicos independientes.

c) Pero además de esta evidencia, tal parece que existe una segunda condición para que un académico o un intelectual pueda ser consejero electoral. Dado que se requiere la aceptación de todos los partidos además del partido postulante, debe tratarse de académicos que hayan sostenido en sus libros, artículos y conferencias un discurso lo suficientemente deslavado respecto a la transición democrática como para que no suscite la animadversión de ninguno de los partidos. Un discurso vestido de objetividad pero en el que se busca más conciliar que enfrentar, justificar más que desnudar los hechos. También desde este punto de vista queda en entredicho la supuesta autonomía del IFE, cuando la mayoría de los integrantes del Consejo General han permanecido más bien dóciles al régimen y a la apertura gradual y restringida que éste se ha visto obligado a generar, ya sea dosificando sus opiniones o permaneciendo lo suficientemente cautos y precavidos en sus críticas como para seguir conservando la expectativa de ser favorecidos como ahora por las elites políticas e intelectuales. Hay incluso en el nuevo Consejo General, incluyendo la presidencia del mismo, quienes en su momento apoyaron o elogiaron al gobierno de Salinas de Gortari o simplemente guardaron silencio, y en esa medida son responsables indirectos de que la transición democrática se haya pospuesto indefinidamente. Este hecho los convierte más en ideólogos de un régimen que se resiste a morir que en intelectuales independientes y comprometidos con el cambio.

No es un secreto para nadie que en México la libertad de pensamiento no es una virtud apreciada. El medio intelectual en nuestro país se rige más por las relaciones públicas que por el debate o la libre confrontación de ideas. Los intelectuales mexicanos, por lo general, no casan la exigencia de libertad con la autonomía. Por el contrario, al funcionar más con criterios acomodaticios para su promoción personal, confunden la convicción con la indolencia. Además, el medio intelectual es controlado y manipulado por grupos poderosos, auténticos mandarines, que censuran o descalifican con lujo inquisitorial a quienes no comparten sus opiniones, la mayoría de las veces oficialistas y dogmáticas. En un medio como éste, es difícil que florezca la libertad de pensamiento. En ese sentido, hay un mérito en los intelectuales que finalmente logran el reconocimiento público: el haber sido lo suficientemente inteligentes para no descuidar sus relaciones con los barones de la cultura y con las elites políticas. En los hechos, es más importante este criterio en su promoción personal que sus propios méritos científicos o filosóficos. ♦