

Enfrentando el 2000: el IFE y sus retos



JAIME CÁRDENAS

El Instituto Federal Electoral, en tanto órgano constitucional autónomo encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones, tiene su reto mayor en el proceso electoral que concluirá con la elección de un nuevo presidente de la República y la renovación total del Poder Legislativo en el año 2000.

Es evidente que hoy en día el régimen ya no concede posiciones, y que no son sino la sociedad civil y los partidos políticos los que han impulsado reformas electorales que ofrecen condiciones más transparentes de competencia. La autonomía del órgano electoral, la observación de los comicios por nacionales y extranjeros, y la apertura de las cámaras legislativas a la representación plural, entre otros factores, son muestras de este avance consensual y de la evolución del sistema político mexicano hacia un régimen democrático. Una de los triunfos ciudadanos más importantes ha sido, precisamente, la consolidación de un órgano autónomo de rango constitucional que organiza procesos electorales confiables y creíbles. Sobre este órgano, el IFE, y sobre sus desafíos para los procesos comiciales del año 2000 tratarán las siguientes reflexiones.

La reforma definitiva que no lo fue

Las altas esferas del oficialismo mexicano anunciaron con bombo y platillo que la reforma constitucional alcanzada en 1996 era definitiva en el proceso de positivización electoral. No obstante, los distinguidos funcionarios olvidaron dos factores importantes: desde la perspectiva jurídica, que ningún ordenamiento puede considerarse coherente, pleno

y unido; por el contrario, todo sistema normativo contiene una serie de insuficiencias que deben irse superando para adecuar el entramado legal; y, desde el punto de vista político, ignoraron las inercias del sistema político mexicano, a la postre acostumbrado a las prebendas y a la existencia de un partido muy dominante, que impidió a la reforma constitucional desarrollarse en el plano de la normatividad infraconstitucional. Estos factores olvidados, en poco tiempo, mostraron a la luz pública que la reforma electoral de 1996 definitivamente no sería definitiva.

La legislación electoral ostenta una serie de carencias y contradicciones que deslegitiman el texto constitucional. La revisión crítica de la ley demuestra que no todos los supuestos posibles se encuentran reglados y, por tal motivo, la ley difícilmente podría aprobar un examen en cuanto a su validez sustancial, esto es en cuanto a su contrastación con la norma constitucional. Estimo pendientes las siguientes asignaturas:

a) El voto de los mexicanos en el extranjero.

b) El vacío legal en cuanto a precampañas.

c) El ordenamiento jurídico mexicano ha omitido en un tema tan importante como la democratización de los medios de comunicación. Mediante el grito desgarrador de rechazo a una supuesta "ley mordaza", los medios han establecido un fuerte de impunidad que impide una apertura democrática y responsable. Además, el IFE no tiene facultades suficientes para incidir en ellos durante los procesos electorales.

d) La fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales requiere nuevos y mejores mecanismos para volverse efectiva. Más aun, el

LA GUADALUPANA
CARNICERIA
TEL. 40-64
PEDRO MARTINEZ



AVENIDA
FEDERICO LAMARCA



Ca. 1960

control fiscal no puede quedarse en la periferia, es decir, en la revisión de los informes sobre el ejercicio de los recursos que le presenten las agrupaciones políticas; por el contrario, debe clarificar el núcleo del financiamiento partidista, revisando las aportaciones que realicen los simpatizantes a las precampañas y las campañas electorales de los institutos, con el objeto de eliminar las posibles aportaciones ilegales, como las provenientes de empresas mercantiles o, peor incluso, del narcotráfico, de la industria del secuestro o de servidores públicos.

e) El diseño institucional interno del IFE no es coherente con el mandato constitucional según el cual el Consejo General es el órgano superior de dirección.

f) Hay aportaciones de gobiernos de los estados al financiamiento del IFE que pueden poner en entredicho su autonomía si no se realizan en un marco de plena transparencia.

g) Faltan mecanismos eficaces para controlar las prácticas de compra y coacción del voto.

h) En el Poder Legislativo federal y en la Asamblea Legislativa es evidente la sobrerrepresentación del Distrito Federal.

i) En las entidades federativas se encuentran órganos electorales que carecen de la suficiente autonomía e independencia respecto a los gobiernos estatales.

j) Las coaliciones tropiezan con demasiados escollos.

k) Las candidaturas comunes se omiten.

l) Los mecanismos de democracia indirecta o directa no se prevén.

m) Las candidaturas independientes no se encuentran reguladas en México.

La autonomía inconclusa

La autonomía del Instituto Federal Electoral es producto de la necesidad política e histórica de depositar en manos de una autoridad independiente de los partidos y del gobierno el desarrollo de los procesos electorales.

En otras palabras: ante la presencia y evolución del fraude electoral se hizo imperativa la creación de un órgano electoral autónomo de los núcleos tradicionales de poder. Sin embargo, la autonomía no es un monolito indivisible, sino una serie de manifestaciones de ejercicio independiente de las funciones constitucionalmente asignadas al órgano, que van desde la independencia política, hasta la financiera, la jurídica y la administrativa.

La autonomía política se refiere a la potestad del órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y a la prerrogativa de actuar como máxima autoridad en la materia. En el derecho comparado encontramos países en donde la autonomía política se desarrolla a tal grado que las materias registral electoral y registral civil se unifican (Costa Rica o Colombia). Se establece que la autonomía política es plena cuando el órgano

no se supedita a poder alguno y por tanto es la más alta autoridad electoral. La autonomía resulta parcial si algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral. Finalmente, es nula cuando el órgano electoral se subordina a otro poder. El Instituto Federal Electoral puede considerarse un órgano autónomo políticamente porque la Constitución le confiere el carácter de autoridad en la materia. Sin embargo, no puede soslayarse por ningún motivo la influencia que algunos gobiernos estatales ejercen sobre funcionarios del IFE en los niveles delegacionales y subdelegacionales.

¿Cuáles son los ámbitos pendientes? Por un lado, la autonomía financiera, que se manifiesta si el órgano goza de independencia económica. Es total cuando es instancia electoral proyecta, aprueba y ejerce su presupuesto; los casos más avanzados al respecto son aquellos en donde las propias constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales. Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo. Finalmente, la autonomía financiera es nula cuando el proyecto de presupuesto es susceptible de modificaciones impuestas por otro poder u órgano. El Instituto Federal Electoral puede aprobar su presupuesto; sin embargo, éste sufre cambios al calor de las negociaciones partidistas en el momento de aprobar el presupuesto de egresos de la federación. En tal sentido, basta una negociación política para dejar sin efectos programas enteros de capacitación electoral, de actualización del padrón electoral y de fortalecimiento de la cultura democrática. El rezago en esta materia, como vemos, es en particular grave.

La autonomía jurídica implica la capacidad del órgano para autodeterminarse reglamentariamente. Es plena cuando la instancia emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia y se erige en instrumento de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores. Es parcial cuando sus decisiones se someten a la revisión de otro poder, en cuyo caso su posibilidad de reglamentar resulta limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad o él mismo no formula las normas electorales. El Instituto Federal Electoral no reúne tampoco las características de plena autonomía jurídica. El órgano electoral mexicano se encuentra supeditado a otro poder en cuanto a la definitividad de sus decisiones; además, no puede impulsar leyes en el ámbito de su competencia y, por lo mismo, debe aplicar normas que pueden ser absurdas, implicar grandes

costos políticos o, simple y llanamente, contravenir la Constitución. Sobre este último caso es conveniente recordar que carece asimismo de legitimación procesal para intentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales y controversias constitucionales para impedir invasiones a su esfera de competencia por parte de otros órganos del Estado.

Finalmente, la autonomía administrativa se manifiesta en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de ordenamiento interno del mismo, así como de los organismos electorales a su cargo. Es total cuando la instancia posee amplio arbitrio para administrar sus propios recursos materiales y humanos. Es parcial cuando tiene límites para decidir su organización, aunque tiene ciertos poderes para nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del órgano depende de otras instancias del Estado. La autonomía administrativa del Instituto Federal Electoral también es parcial. A pesar de que la Constitución señala que el IFE es autónomo, los registros patrimoniales, por ejemplo, se presentan ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación y no ante el propio órgano de control interno del Instituto.

Los retos del 2000

En otras ocasiones he comentado que el marco jurídico electoral de nuestro país es insuficiente para garantizar un régimen democrático de gobierno que reúna, cuando menos, las siguientes características: una competencia en igualdad aproximada de oportunidades entre las distintas elites políticas; la determinación del grupo que gobernará en el marco de elecciones libres, imparciales, equitativas, periódicas y transparentes, y el respeto irrestricto a los derechos humanos, que así resultarán garantizados.

Para México, como para cualquier sociedad, es muy importante definir si nuestro régimen político actual es o no democrático. La jornada del 6 de julio de 1997 es clara muestra del pluralismo imperante en nuestra sociedad y de que hay una competencia real entre las elites políticas. Sin embargo, donde en ocasiones encontramos un rezago sustancial es en la tutela de los derechos humanos y en la autenticidad de los comicios. La democracia y el cumplimiento irrestricto del derecho no se agotan en elecciones limpias y transparentes. El gran lastre para nuestro país sigue siendo la inequidad electoral reflejada en graves problemas como

la deleznable compra y coacción del voto, el uso inequitativo de los medios de comunicación y la ya mencionada insuficiencia de los mecanismos de fiscalización.

Lo anterior no puede considerarse equivalente a afirmar que la organización electoral esté exenta de vicisitudes; por el contrario, hay dificultades serias para capacitar a los ciudadanos y llevar a cabo la jornada electoral. Sin embargo, la mayor preocupación institucional, hoy por hoy, es la forma de evitar la compra y la coacción del electora-

colección de credenciales de elector, el condicionamiento de programas gubernamentales o la presencia militar o caciquil cerca de las casillas electorales en zonas vulnerables.

Para evitar estas prácticas, el Consejo General del IFE se encuentra preparando programas y acuerdos que permitan, pese a la debilidad legal, encarar la gravedad del problema de la compra y coacción del voto y solucionarlo. Ante todo se pretende realizar campañas de educación cívica y capacitación electoral dirigidas a los grupos más vulnerables a

la presión o inducción del voto en un sentido determinado y, además, difundir ante la opinión pública los mecanismos comúnmente empleados para presionar y comprar el sufragio. Con el fin de evitar toda esta maraña de actos vergonzantes, es preciso que todos los mexicanos sepamos que nadie puede comprar nuestro voto y que el futuro del país está en nuestras manos cuando nos colocamos, solos y sin vigilancia de ninguna especie, dentro de la mampara electoral y cruzamos nuestra boleta por el candidato de nuestra preferencia. Ése es un reto del IFE para el proceso del año 2000.

El segundo reto es el vinculado con la inequidad en los medios y la fiscalización adecuada de ellos durante los procesos comiciales. La inequidad electoral se produce, en estos casos, no por la del ejer-

cicio gubernamental, sino por la vía del ámbito privado. El fraude electoral no se produce, como en la compra y coacción del voto, mediante la presión o las condiciones impuestas por las autoridades, sino por el oscuro contubernio entre los medios de comunicación y determinados institutos políticos. Los primeros pueden negarse a brindar condiciones equitativas a todos los partidos, coaliciones y candidatos, y beneficiar discrecionalmente a unos en perjuicio de otros.

El Consejo General del IFE aprobó recientemente el monitoreo de los promocionales que los partidos políticos di-



Tizapán, Ciudad de México, ca. 1965

do y de establecer un sistema de control más efectivo sobre el uso de los medios de comunicación a que recurren partidos y candidatos.

La primera preocupación institucional se centra en tres prácticas de compra y coacción: la forma en que los programas públicos influyen en la libertad del sufragio, la manipulación con fines electorales de las participaciones federales que reciben las entidades federativas y los municipios, y las prácticas de entrega de cheques, dinero o cualesquiera bienes de consumo. La coacción se traduce en actos como la presión política, la exclusión en la toma de decisiones, la re-

funden durante sus campañas electorales.¹ Los resultados de dichos monitoreos se contrastarán con los datos aportados por los partidos en sus respectivos informes de campaña para verificar si hay alguna omisión o alteración y estar en condiciones de fiscalizar a los institutos políticos más profundamente y con más recursos. No obstante la importancia de este acuerdo, he sostenido que es deficiente porque las conclusiones del monitoreo no se darán a conocer pública y concomitantemente sino hasta la evaluación del informe de campaña, pese a que no existe ningún impedimento para divulgarlas, ya que no se trata de información confidencial en los términos de ley.

La ciudadanización

El pasado 25 de mayo de 1999, el Consejo General² aprobó el Acuerdo por el cual se establece el procedimiento para integrar las propuestas de ciudadanos para ocupar el cargo de consejeros electorales de los 32 Consejos Locales. La intención de ese acuerdo fue consolidar el avance de la ciudadanización institucional mediante la formulación de listas de ciudadanos propuestos por organizaciones sociales, académicas y no gubernamentales, además de otras postuladas por las vías institucionales. Esas listas fueron revisadas por los partidos políticos, que emitieron observaciones en cuanto a los candidatos. El proceso concluyó cuando el Consejo General, con base en las observaciones realizadas, designó a los consejeros electorales que integran los Consejos Locales en cada una de las entidades federativas de la República.

Con acuerdos del Consejo como el que se comenta se busca una mayor participación ciudadana que englobe el abanico ideológico de la sociedad y que finalmente lleve a bien morir las prácticas de uniformidad política que tanto han estorbado el avance de la democracia. Los consejeros designados resultaron electos por un proceso incluyente que benefició, en todo momento, los consensos. Sobra decir

que los consejeros cumplen a cabalidad con los requisitos legales, pero lo que no huelga mencionar es que se designaron con un criterio superior: el de su carta de vida, esto es su compromiso irreductible con la defensa de los derechos humanos, con la democracia, con la participación ciudadana, con la justicia. Son mujeres y hombres comprometidos con el futuro del país.

Finalmente, el Consejo dotó a los Consejos Locales y Distritales de un renovado reglamento de sesiones de tales órganos³ caracterizado por propugnar una interacción de trabajo entre consejeros electorales y vocales. Estos últimos deberán apoyar como secretarios técnicos a las comisiones de consejeros, puesto que es por vía de las comisiones como los consejeros electorales pueden cumplir su función legal de supervisar las actividades del proceso electoral.⁴

Los consejeros electorales locales y distritales deberán desempeñar su tarea ajustándose a los principios rectores de la actividad electoral: imparcialidad, objetividad, certeza, legalidad e independencia. Entre éstos, el de imparcialidad reviste una trascendental importancia. La imparcialidad, entendida como una condición o calidad personal para ejercer un cargo, con la obligación de actuar sin favorecer o perjudicar a nadie y en plena obediencia a la Constitución y a la ley, implica una posición activa, crítica y valorativa del entorno, lo cual requiere un compromiso con el futuro del país y, por consiguiente, un distanciamiento respecto de la neutralidad que, por el contrario, entraña una posición avalorativa, no comprometida, de aplicación mecánica e incompatible con un sistema democrático. Los consejeros electorales locales y distritales deben asumir una actitud imparcial, pero nunca neutral, para poder alcanzar el trascendental cometido para el que fueron designados.

La ciudadanización está en marcha, pero es sólo una pieza más del engranaje electoral. Todos esperamos que, a pesar de las debilidades de la ley y las insuficiencias aún observables en la autonomía del Instituto Federal Electoral, la parte ciudadanizada de este órgano sea capaz de cumplir su función y de propiciar una participación ciudadana abundante en el marco de elecciones cada vez más limpias, legales y, principalmente, equitativas. Sólo el futuro determinará si cumplimos con nuestra tarea y estuvimos a la altura de nuestro tiempo y circunstancia histórica. ♦

¹ El acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 25 de octubre de 1999, bajo la denominación de "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se instruye a la comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas para que ordene a la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos, la contratación de los servicios de una empresa especializada para la realización de un monitoreo de los promocionales de que los partidos políticos difundan a través de la radio y la televisión durante las campañas electorales correspondientes al proceso electoral federal 1999-2000".

² El Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conformidad con el artículo 79.4 del COFPE, implementa sus decisiones por medio de acuerdos o resoluciones tomados por mayoría de votos de los Consejeros Electorales.

³ El 25 de octubre de 1999 fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de Sesiones del Consejo General, así como el relativo a los Consejos Locales y Distritales.

⁴ Actualmente está en curso un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en contra de este Reglamento.