

Plaza Pública / Reforma profunda
Miguel Angel Granados Chapa

Innovaciones importantes, de las cuales quizá únicamente la integración del Senado es objetable, aunque otras varias sean insuficientes, constituyen la materia de una reforma electoral destinada a dirimir las diferencias por vías civilizadas.

Una columna periodística como ésta, dedicada a la política, tendría que centrarse hoy en una valoración general y una primera aproximación a la profunda reforma electoral (todavía no tan honda como se requiere), cuyo proceso legislativo se inició al fin el viernes 26 de julio. Pero la tragedia ensombreció nuestro horizonte inmediatamente después, y es imposible no consagrar una palabra a las víctimas de los estallidos en Atlanta y en Cactus. No se asemejan entre sí ambos acontecimientos, pues hasta donde sabemos el primero resulta de una intención deliberada, mientras que el segundo es fruto de lo fortuito, que no puede excluirse de la vida humana ni siquiera cuando, por manejarse una industria de alto riesgo, se extreman las precauciones.

El atentado olímpico, que pudo haber provocado centenares de muertos, es un crimen ideado por una mente enferma, cualquiera que sea la orientación política que la dirija, cualquiera que sea la reivindicación que proclame. No importa que se aleguen peligros monstruosos (como lo hacen las tropillas armadas que pululan en Estados Unidos al acecho de enemigos que lo son sólo por tener un distinto color de piel o por haber nacido en otro lugar o por ser nada más diferentes). No importa que se argumenten opresiones intolerables, como las padecidas aún en su propio suelo por grupos nacionales escarnecidos. No importa que, en fin, se invoque el acatamiento al orden divino de suerte que sobreviva una sola fe. Ninguna de esas pretendidas razones vale una sola vida, y menos justifica el ataque artero a personas sanamente desprevenidas, inocentes de la brutal conspiración cuyos efectos ha padecido.

También nos perturba el asesinato de la juez Hilda Cecilia Martínez González, ocurrido este sábado, hace apenas unas horas. Desde junio del año pasado formaba parte del Consejo de la Judicatura Federal, el órgano creado en 1995 para encargarse de la administración, disciplina, vigilancia y carrera profesional en el Poder Judicial federal. Es temprano para saber si este homicidio es uno más de los que la violencia incontenible asesta sobre una comunidad atribulada, o si guarda relación con las funciones de la víctima. El poder judicial ha estado adquiriendo un papel más activo en fechas recientes, y sus solas funciones tradicionales son ahora más perceptibles, por la naturaleza de algunos delitos a cuyos autores le concierne procesar. Hace dos semanas el Consejo de la Judicatura anunció nombramientos y promociones, que modifican el cuadro de la impartición de justicia, en relación con casos delicados. Si la horrible muerte de la juez Martínez González se derivó de su trabajo, la sociedad deberá enfrentar, aún con temor, esta nueva amenaza de una delincuencia organizada y poderosa.

Las víctimas de esos episodios, los que por razones políticas mueren en otros países o entre nosotros, son motivo suficiente para acrecentar y acelerar los esfuerzos por hallar soluciones civilizadas a la conveniencia en la diversidad. Por eso había, en el caso mexicano, tanta exigencia acumulada, tanta esperanza viva, sobre una modificación profunda a las reglas para la contienda electoral. Luego de un larguísimo y accidentado proceso, en que los partidos y el gobierno fueron y vinieron en sus posiciones se ha llegado al fin de una etapa, en el infinito camino que lleve a desmontar el complicado aparato construido por el gobierno y su partido, en el último medio siglo, para asegurar su predominio.

Cada uno de los cinco apartados en que, a juicio nuestro, se resumen los aspectos más importantes de la reforma constitucional que empezará a debatirse el martes 30 de julio, requiere atención específica y detallada, por más que sus verdaderos alcances, en varios casos, se conocerán sólo cuando se emita la legislación secundaria. Por lo pronto, señalo aquí las innovaciones más relevantes y la situación presente a que son respuesta en lo concerniente a 1) órganos electorales; 2)

justicia electoral; 3) equidad en la competencia; y, 4) integración de las cámaras. Al quinto apartado, el régimen del Distrito Federal, es preciso referirse en otra oportunidad.

1) Organos electorales. Desde que en 1946 el gobierno federal centralizó en sus manos la organización de las elecciones, éstas fueron patrimonio exclusivo suyo y de su partido. La tenue expresión de criterios divergentes, como la representada por Acción Nacional fue siempre avasallada por la omnipresencia gubernamental, a veces en términos apabullantes como en la legislación que rigió los comicios de 1988. El extremo a que se llegó condujo a atenuar la presencia del régimen, y ahora se llega a su franca eliminación. Ya no será más el secretario de Gobernación, es decir el Poder Ejecutivo, el factor decisivo en la organización electoral. La autoridad futura contará con representación partidaria y una equívoca delegación parlamentaria, pero sus decisiones sólo serán adoptadas por ciudadanos que no dependan del gobierno y los partidos. Tal fenómeno ocurre ya en varios órganos estatales locales, cuyo funcionamiento mostró que es falsa la creencia de que los ciudadanos no pueden organizar elecciones.

Ese valor, la ciudadanización de la autoridad electoral, es el que debe ser privilegiado al examinar este punto, importante también porque refuerza el papel del Poder Legislativo en contraste con el poder presidencial, ya que corresponderá a los diputados elegir a los ocho consejeros electorales y a su presidente. Sin embargo, no se puede evitar una referencia a la decisión de los partidos (o de la secretaría de Gobernación) de declarar inelegibles para integrar el nuevo órgano electoral a quienes ahora desempeñan la función análoga en el IFE.

Quien sigilosamente agregó la cláusula "quienes no podrán ser reelectos" a la referencia a los actuales consejeros ciudadanos, mostró su intolerancia sin ninguna necesidad. Era innecesario obstruir su reelección pues explícitamente los consejeros ciudadanos habían hecho conocer su determinación de no ser reelectos. Más todavía, ni siquiera buscaban concluir el término para el que fueron designados, que concluye en diciembre del 2002. Conforme a la ley, los seis consejeros ciudadanos nombrados en mayo de 1994 para participar en el proceso electoral de ese año concluyeron su tarea en noviembre de ese año, y cesaron en sus funciones. Cuando los grupos parlamentarios preguntaron a los consejeros ciudadanos su disposición para cubrir, a partir de diciembre, un periodo ordinario de ocho años, para lo cual eran elegibles, la respuesta de esos miembros del consejo del IFE fue afirmativa. Pero como ellos mismos habían presentado en noviembre anterior una agenda para la reforma electoral, cuya necesidad les era manifiesta, propusieron que su nombramiento se extendiera apenas durante el lapso preciso para que se midiera la nueva legislación electoral. Han estado en espera de ese momento para volver a la plena dedicación a sus tareas habituales, por lo que el portazo que una mano anónima quiso asestarles en la cara carece de sentido pues ninguno de ellos estaba ávido por continuar en tareas que los propios partidos que ahora convinieron o admitieron, declararlos inelegibles, habían considerado cumplida con corrección.

2) Justicia electoral. Cuatro modificaciones importan en este punto, amén de otras ajenas a este capítulo que tiene relación con él como el derecho a la afiliación individual, ya no corporativa, que cuando sea infringido puede ser protegido mediante la justicia electoral. a) la materia electoral se hace propia del Poder Judicial federal, pues la Suprema Corte de Justicia podrá cuando se consume la reforma, velar por la constitucionalidad de las leyes electorales, y a ese poder pertenecerá el Tribunal Federal Electoral, b) Este tribunal gana jerarquía y amplía sus funciones hasta un punto de abultada importancia histórica, como es calificar la elección presidencial, pero también se convierte en tribunal constitucional para proteger los derechos políticos de los ciudadanos, c) Ya en 1994 el Tribunal asumió parte del proceso de calificación de los comicios legislativos. Pero cuando rija la reforma propuesta reemplazará a la Cámara de Diputados como colegio electoral, para determinar la validez de las elecciones presidenciales y hacer la declaratoria de Presidente electo, d) Naturalmente, unas atribuciones de ese calibre serían neutralizadas si el Poder Ejecutivo tuviera participación, como hoy la tiene, en la designación de los magistrados electorales. Pero en la reforma se prevé cancelar toda injerencia presidencial, y serán la Suprema Corte y el Senado quienes nombren a los miembros del Tribunal.

3) Equidad en la competencia. En 1994 quedó claro que, aun con órganos electorales autónomos y transparencia en los procedimientos, no se avanza nada si la batalla por los votos se entabla entre un partido omnipotente y partidos impotentes. De allí que buena parte del esfuerzo reformador generado en 1995 y en este año planteen este problema, aun con la clara conciencia de

que la suerte electoral de un partido y sus candidatos depende de muchos factores que no pueden ser incluidos en la legislación electoral. Un partido que ha ejercido el poder durante tan largo tiempo como el PRI paga de más en más el costo de esa larga permanencia en el gobierno, pero también se beneficia de ella, pues el poder engendra poder, y esa ventaja ya obtenida sólo podría borrarse replanteando de raíz, para empezar de cero, las condiciones de la competencia.

Eso es claro si se piensa en el financiamiento. La reforma propone que la mayor parte de los recursos que emplee un partido provengan de fondos públicos claramente establecidos y administrados, y no de fuentes privadas, para impedir que poderes no visibles influyan a los partidos. Acción Nacional favorecía un mayor porcentaje de financiamiento privado, no sólo porque ha generado una estructura que le permite allegarse su propio dinero en cuantías crecientes, sino porque el dinero público se entrega a los partidos en términos que pueden ser insuficientemente equitativos.

Digo, por mi parte, que la equidad financiera sólo se podría implantar si se dejara de lado los resultados electorales anteriores, que son la base para medir las aportaciones gubernamentales a los partidos. En efecto, si por una sola vez, en un acto fundacional, no se entrega a los partidos la misma cantidad de dinero, independientemente de su tamaño, se prolongarán los efectos de la inequidad. El PRI recibe mayor financiamiento público porque ha obtenido más votos que nadie. Pero si se considera que uno de los factores que le permiten ese resultado es precisamente la inequidad, lo que se hace con el actual procedimiento, que atenuado se mantiene en la reforma, es premiar la inequidad. Y la verdadera equidad en el acceso a los medios, aparte topes en el gasto correspondiente, sólo se puede conseguir mediante una transformación integral del vigente sistema de medios audiovisuales, que respete los derechos adquiridos pero implemente una mayor participación social en el futuro desarrollo de esos medios, más acorde con necesidades generales que con la satisfacción de intereses particulares.

4) Integración del Congreso. En este punto se aprecia un avance, aún insatisfactorio, y una innovación que comprensible desde la coyuntura política, atenta contra un principio de organización constitucional, que es la igualdad de las partes que integran la Federación.

Lo primero es el reconocimiento de que es insostenible la actual sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados. Con menos votos, el PRI gana más curules. Con la reforma, ese partido, o quien alcance la mayoría, en vez de disponer de un número de curules proporcional al número de los sufragios en su favor, tendría un beneficio de hasta ocho por ciento de bancas de más, aunque la meta en este caso sea eliminar ese porcentaje y que se establezca la plena proporcionalidad.

En el Senado se busca una mayor pluralidad, y dicho más concretamente, impedir el bipartidismo a que conduce la actual manera de integrar esa Cámara y la composición del electorado. De proyectarse las presentes condiciones, puede ocurrir que llegaran a tener senadores sólo el PAN y el PRI. La fórmula destinada a evitarlo: reservar la cuarta parte de las curules para un reparto proporcional sin embargo, atenta contra la definición misma del Senado. Allí deben estar representadas las entidades en igualdad de circunstancias, con el mismo número de legisladores cada una. Si prospera el mecanismo propuesto, habrá senadores que no representen a ninguna entidad, y entonces su presencia carece de sentido, o representarán a estados que tendrán un mayor número de curules que el resto.

Nuevas ventajas e inconvenientes de la reforma, finalmente iniciada, se aprecian apenas se le acerca la lupa. Eso haremos mientras se debaten las enmiendas constitucionales, a partir del martes 30.

Reforma profunda

Innovaciones importantes, de las cuales quizá únicamente la integración del Senado es objetable, aunque otras varias sean insuficientes, constituyen la materia de una reforma electoral destinada a dirimir las diferencias por vías civilizadas.

UNA COLUMNA PERIODÍSTICA COMO ÉSTA, dedicada a la política, tendría que centrarse hoy en una valoración general y una primera aproximación a la profunda reforma electoral (todavía no tan honda como se requiere), cuyo proceso legislativo se inició al fin el viernes 26 de julio. Pero la tragedia ensombreció nuestro horizonte inmediatamente después, y es imposible no consagrar una palabra a las víctimas de los estallidos en Atlanta y en Cactus. No se asemejan entre sí ambos acontecimientos, pues hasta donde sabemos el primero resulta de una intención deliberada, mientras que el segundo es fruto de lo fortuito, que no puede excluirse de la vida humana ni siquiera cuando, por manejarse una industria de alto riesgo, se extremen las precauciones.

El atentado olímpico, que pudo haber provocado centenares de muertos, es un crimen ideado por una mente enferma, cualquiera que sea la orientación política que la dirija, cualquiera que sea la reivindicación que proclame. No importa que se aleguen peligros monstruosos (como lo hacen las tropillas armadas que pululan en Estados Unidos al acecho de enemigos que lo son sólo por tener un distinto color de piel o por haber nacido en otro lugar o por ser nada más diferentes). No importa que se argumenten opresiones intolerables, como las padecidas aún en su propio suelo por grupos nacionales escarnecidos. No importa que, en fin, se invoque el acatamiento al orden divino de suerte que sobreviva una sola fe. Ninguna de esas pretendidas razones vale una sola vida, y menos justifica el ataque artero a personas sanamente desprevenidas, inocentes de la brutal conspiración cuyos efectos ha padecido.

También nos perturba el asesinato de la juez Hilda Cecilia Martínez González, ocurrido este sábado, hace apenas unas horas. Desde junio del año pasado formaba parte del Consejo de la Judicatura Federal, el órgano creado en 1995 para encargarse de la administración, disciplina, vigilancia y carrera profesional en el Poder Judicial federal. Es temprano para saber si este homicidio es uno más de los que la violencia incontenible asesta sobre una comunidad atribulada, o si guarda relación con las funciones de la víctima. El poder judicial ha estado adquiriendo un papel más activo en fechas recientes, y sus solas funciones tradicionales son ahora más perceptibles, por la naturaleza de algunos delitos a cuyos autores le concierne procesar. Hace dos semanas el Consejo de la Judicatura anunció nombramientos y promociones, que modifican el cuadro de la impartición de justicia, en relación con casos delicados. Si la horrible muerte de la juez Martínez González se derivó de su trabajo, la sociedad deberá enfrentar, aún con temor, esta nueva amenaza de una delincuencia organizada y poderosa.

Las víctimas de esos episodios, los que por razones políticas mueren en otros países o entre nosotros, son motivo suficiente para acrecentar y acelerar los esfuerzos por hallar soluciones civilizadas a la conveniencia en la diversidad. Por eso había, en el caso mexicano, tanta exigencia acumulada, tanta esperanza viva, sobre una modificación profunda a las reglas para la contienda electoral. Luego de un larguísimo y accidentado proceso, en que los partidos y el gobierno fueron y vinieron en sus posiciones se ha llegado al fin de una etapa, en el infinito camino que lleve a desmontar el complicado aparato construido por el gobierno y su partido, en el último medio siglo, para asegurar su predominio.

Cada uno de los cinco apartados en que, a juicio nuestro, se resumen los aspectos más importantes de la reforma constitucional que empezará a debatirse el martes 30 de julio, requiere atención específica y detallada, por más que sus verdaderos alcances, en varios casos, se conocerán sólo cuando se emita la legislación secundaria. Por lo pronto, señalo aquí las innovaciones más relevantes y la situación presente a que son respuesta en lo concerniente a 1) órganos electorales; 2) justicia electoral; 3) equidad en la competencia; y, 4) integración de las cámaras. Al quinto apartado, el régimen del Distrito Federal, es preciso referirse en otra oportunidad.

1) Organos electorales. Desde que en 1946 el gobierno federal centralizó en sus manos la organización de las elecciones, éstas fueron patrimonio exclusivo suyo y de su partido. La tenue expresión de criterios divergentes, como la representación por Acción Nacional siempre avasallada por la omnipresencia gubernamental, a veces en términos apabullantes como en la legislación que rigió los comicios de 1988. El extremo a que se llegó condujo a atenuar la presencia del régimen, y ahora se llega a su franca eliminación. Ya no será más el

secretario de Gobernación, es decir el Poder Ejecutivo, el factor decisivo en la organización electoral. La autoridad futura contará con representación partidaria y una equívoca delegación parlamentaria, pero sus decisiones sólo serán adoptadas por ciudadanos que no dependan del gobierno y los partidos. Tal fenómeno ocurre ya en varios órganos estatales locales, cuyo funcionamiento mostró que es falsa la creencia de que los ciudadanos no pueden organizar elecciones.

Ese valor, la ciudadanización de la autoridad electoral, es el que debe ser privilegiado al examinar este punto, importante también porque refuerza el papel del Poder Legislativo en contraste con el

La jueza Hilda Cecilia Martínez González fue asesinada el sábado, en lo que pudo haber sido un homicidio común, parte de la violencia incontenible, o estar relacionado con sus funciones en el Consejo de la Judicatura Federal.

poder presidencial, ya que corresponderá a los diputados elegir a los ocho consejeros electorales y a su presidente. Sin embargo, no se puede evitar una referencia a la decisión de los partidos (o de la secretaría de Gobernación) de declarar inelegibles para integrar el nuevo órgano electoral a quienes ahora desempeñan la función análoga en el IFE.

Quien sigilosamente agregó la cláusula "quienes no podrán ser reelectos" a la referencia a los actuales consejeros ciudadanos, mostró su intolerancia sin ninguna necesidad. Era innecesario obstruir su reelección pues explícitamente los consejeros ciudadanos habían hecho conocer su determinación de no ser reelectos. Más todavía, ni siquiera buscaban concluir el término para el que fueron designados, que concluye en diciembre del 2002. Conforme a la ley, los seis consejeros ciudadanos nombrados en mayo de 1994 para participar en el proceso electoral de ese año concluyeron su tarea en noviembre de ese año, y cesaron en sus funciones. Cuando los grupos parlamentarios preguntaron a los consejeros ciudadanos su disposición para cubrir, a partir de diciembre, un periodo ordinario de ocho años, para lo cual eran elegibles, la respuesta de esos miembros del consejo del IFE fue afirmativa. Pero como ellos mismos habían presentado en noviembre anterior una agenda para la reforma electoral, cuya necesidad les era manifiesta, propusieron que su

El secretario de Gobernación Emilio Chauyffet será, al consumarse la reforma electoral, el último representante del Poder Ejecutivo que forme parte del órgano de la autoridad que tiene a su cargo la realización de elecciones.

nombramiento se extendiera apenas durante el lapso preciso para que se midiera la nueva legislación electoral. Han estado en espera de ese momento para volver a la plena dedicación a sus tareas habituales, por lo que el portazo que una mano anónima quiso asestarles en la cara carece de sentido pues ninguno de ellos estaba ávido por continuar en tareas que los propios partidos que ahora convinieron o admitieron, declararlos inelegibles, habían considerado cumplida con corrección.

2) Justicia electoral. Cuatro modificaciones importan en este punto, amén de otras ajenas a este capítulo que tiene relación con él como el derecho a la afiliación individual, ya no corporativa, que cuando sea infringido puede ser protegido mediante la justicia electoral. a) La materia electoral se hace propia del Poder Judicial federal, pues la Suprema Corte de Justicia podrá cuando se constituya la reforma, leer la constitucionalidad de las leyes electorales, y a ese poder pertenecerá el Tri-

bunal Federal Electoral, b) Este tribunal gana jerarquía y amplía sus funciones hasta un punto de abultada importancia histórica, como es calificar la elección presidencial, pero también se convierte en tribunal constitucional para proteger los derechos políticos de los ciudadanos, c) Ya en 1994 el Tribunal asumió parte del proceso de calificación de los comicios legislativos. Pero cuando rija la reforma propuesta reemplazará a la Cámara de Diputados como colegio electoral, para determinar la validez de las elecciones presidenciales y hacer la declaratoria de Presidente electo, d) Naturalmente, unas atribuciones de ese calibre serían neutralizadas si el Poder Ejecutivo tuviera participación, como hoy la tiene, en la designación de los magistrados electorales. Pero en la reforma se prevé cancelar toda injerencia presidencial, y serán la Suprema Corte y el Senado quienes nombren a los miembros del Tribunal.

3) Equidad en la competencia. En 1994 quedó claro que, aun con órganos electorales autónomos y transparencia en los procedimientos, no se avanza nada si la batalla por los votos se entabla entre un partido omnipotente y partidos impotentes. De allí que buena parte del esfuerzo reformador generado en 1995 y en este año planteen este problema, aun con la clara conciencia de que la suerte electoral de un partido y sus candidatos depende de muchos factores que no pueden ser incluidos en la legislación electoral. Un partido que ha ejercido el poder durante tan largo tiempo como el PRI paga de más en más el costo de esa larga permanencia en el gobierno, pero también se beneficia de ella, pues el poder engendra poder, y esa ventaja ya obtenida sólo podría borrarse replanteando de raíz, para empezar de cero, las condiciones de la competencia.

Eso es claro si se piensa en el financiamiento. La reforma propone que la mayor parte de los recursos que emplee un partido provengan de fondos públicos claramente establecidos y administrados, y no de fuentes privadas, para impedir que poderes no visibles influyan a los partidos. Acción Nacional favorecía un mayor porcentaje de financiamiento privado, no sólo porque ha generado una estructura que le permite allegarse su propio dinero en cuantías crecientes, sino porque el dinero público se entrega a los partidos en términos que pueden ser insuficientemente equitativos.

Digo, por mi parte, que la equidad financiera sólo se podría implantar si se dejara de lado los resultados electorales anteriores, que son la base para medir las aportaciones gubernamentales a los partidos. En efecto, si por una sola vez, en un acto fundacional, no se entrega a los partidos la misma cantidad de dinero, independientemente de su tamaño, se prolongarán los efectos de la inequidad. El PRI recibe mayor financiamiento público porque ha obtenido más votos que nadie. Pero si se considera que uno de los factores que le permiten ese resultado es precisamente la inequidad, lo que se hace con el actual procedimiento, que atenuado se mantiene en la reforma, es premiar la inequidad. Y la verdadera equidad en el acceso a los medios, aparte topes en el gasto correspondiente, sólo se puede conseguir mediante una transformación integral del vigente sistema de medios audiovisuales, que respete los derechos adquiridos pero implemente una mayor participación social en el futuro desarrollo de esos medios, más acorde con necesidades generales que con la satisfacción de intereses particulares.

4) Integración del Congreso. En este punto se aprecia un avance, aún insatisfactorio, y una innovación que comprensible desde la coyuntura política, atenta contra un principio de organización constitucional, que es la igualdad de las partes que integran la Federación.

Lo primero es el reconocimiento de que es insostenible la actual sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados. Con menos votos, el PRI gana más curules. Con la reforma, ese partido, o quien alcance la mayoría, en vez de disponer de un número de curules proporcional al número de los sufragios en su favor, tendrá un beneficio de hasta ocho por ciento de bancas de más, aunque la meta en este caso sea eliminar ese porcentaje y que se establezca la plena proporcionalidad.

En el Senado se busca una mayor pluralidad, y dicho más concretamente, impedir el bipartidismo a que conduce la actual manera de integrar esa Cámara y la composición del electorado. De proyectarse las presentes condiciones, puede ocurrir que llegaran a tener senadores sólo el PAN y el PRI. La fórmula destinada a evitarlo: reservar la cuarta parte de las curules para un reparto proporcional sin embargo, atenta contra la definición misma del Senado. Allí deben estar representadas las entidades en igualdad de circunstancias, con el mismo número de legisladores cada una. Si prospera el mecanismo propuesto, habrá senadores que no representen a ninguna entidad, y entonces su presencia carece de sentido, o representarán a estados que tendrán un mayor número de curules que el resto.

Nuevas ventajas e inconvenientes de la reforma, finalmente iniciada, se apreciamos mientras se debaten las enmiendas constitucionales, a partir del martes 30.