

El ciclo de las reformas electorales en México

Jorge Alcocer V.*

* Director de la revista *Voz y Voto*.

El presente ensayo se basa en la conferencia dictada por su autor en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 27 de agosto de 2014 y en varios artículos publicados previamente en la revista *Voz y Voto*.

En mi visión del ciclo de las reformas electorales en México, creo que la única manera de entender en dónde estamos parados, a dónde llegamos, es mirar hacia atrás, ver de dónde partimos, qué pasó en el camino y a dónde llegamos, provisionalmente, porque lo único definitivo es que no hay reforma definitiva y que el cambio político y electoral en nuestro país sigue siendo una constante.

Me referiré al periodo que va del ya remoto 1977 al presente, lapso en que han ocurrido ocho reformas constitucionales en materia electoral y una que, sin ser constitucional, fue muy importante porque reglamentó el voto de los mexicanos en el extranjero. Forman un ciclo que debe verse concatenado, porque lo sucedido hasta antes de la reforma de 2013-2014 es algo que los politólogos llaman un ciclo de reformas incrementales. Se trató de un proceso gradual, no hubo una reforma de golpe que cambiara todo, sino varias sucesivas que fueron incrementando el cambio.

Debo desmentir la creencia generalizada de que en México antes de cada proceso electoral hay una reforma: no es el caso. La reforma axial, la que abrió el ciclo, fue la de 1977 de don Jesús Reyes Heróles, que soportó prácticamente diez años bajo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), lapso en que se desarrollaron tres procesos electorales, los de 1979, 1982 y 1985. Con la reforma impulsada por Manuel Bartlett en 1986 solo se llevó a cabo un proceso electoral, el de 1988. De 1990 a 1996 tuvieron lugar cuatro de las ocho reformas constitucionales, fue el periodo de aceleración del cambio; la de 1996 soportó diez años, con el único cambio importante, sin reforma constitucional, al que ya me referí, el de 2005 para regular el voto de los mexicanos en el extranjero. La primera reforma (1977) sirvió por casi diez años; la de 1996, casi diez años, de manera que no es tan cierto que antes de cada proceso electoral tengamos la costumbre de hacer reformas electorales. Hay que recordar que la de 2007-2008 soportó dos procesos electorales.

Entonces, tuvimos un periodo inicial, luego uno de aceleramiento, otro de estabilidad, uno más de relativa estabilidad (2009-2012) y ahora el último cambio, y anticipo mi conclusión: la reforma de 2013-2014 no obedeció a la misma lógica del ciclo anterior; en ello radica la polémica en torno a su pertinencia y, sobre todo, a su contenido. Hagamos un breve repaso del contenido de cada una de estas reformas y qué las fue distinguiendo.

La de 1977, la reforma axial porque con ella arranca el proceso, básicamente buscó alcanzar dos objetivos: uno, la apertura del sistema de partidos; dos, abrir espacios de representación en el Congreso. ¿De dónde ve-

níamos? En 1976 México había tenido su momento de soviétización casi perfecta: José López Portillo fue candidato único a la Presidencia. Decía él, ya en su senectud: “Si nada más mi mamá hubiera votado por mí, yo habría sido presidente”. Eso, porque aquí se gana por mayoría de votos, y como no tuvo competidor, un voto le hubiera bastado para llegar al cargo. Fue el momento de la ruptura y crisis del modelo anterior, que después Carlos Salinas bautizaría de “partido hegemónico” o “casi único”. Abrir el sistema de partidos era absolutamente necesario a menos que se quisiera llegar a una situación similar en la siguiente elección presidencial. Es decir, el sistema de pluripartidismo de aparador, en que había cuatro partidos —PRI, PAN, PARM y PPS—, llegó a su límite. Así, la reforma impulsada por don Jesús Reyes Heróles abre el sistema de partidos y lo abre en específico para tres fuerzas que habían sido excluidas del sistema: los comunistas, cuyo registro había sido cancelado en 1948, treinta años estuvieron en la ilegalidad; el Partido Demócrata Mexicano, heredero del sinarquismo, y uno más, para dar “equilibrio”, el Partido Socialista de los Trabajadores. Estos son los tres partidos que se incorporaron en 1977.

Pero para abrir el sistema de partidos, también había que abrir los espacios de participación en el Congreso, y Jesús Reyes Heróles, junto con sus asesores —lo recordábamos hace días en Villahermosa junto con Dieter Nohlen— impulsó la reforma para transformar las vías de acceso a la Cámara de Diputados, en lo que se sigue llamando hasta nuestros días el sistema mixto con dominante mayoritario. Desde aquel 1977 se establecieron 300 distritos de mayoría, que son los que seguimos teniendo, como número fijo (antes el número de diputados de mayoría era variable, en función del crecimiento poblacional), y se estableció la fórmula que hasta la fecha persiste, consistente en dividir la población total del país, de acuerdo con el último censo, entre 300; obtener un cociente natural y después dividir la población de cada estado de la República y el Distrito Federal entre el cociente natural, para determinar cuántos distritos corresponden a cada entidad federativa, con una protección de mínimo dos, lo cual también se mantiene hasta la fecha. Además, se introdujo el sistema plurinominal. Tal sistema que se diseñó en 1977 no es igual al que ahora se está discutiendo a partir de la propuesta del PRI sobre la consulta del número de diputados plurinominales; en aquel sistema los plurinominales eran el espacio reservado a las minorías, el partido mayoritario no participaba de su distribución.

A algunas personas ya se les olvidó, pero hubo en México doble boleta: el elector recibía dos boletas, una para diputado de mayoría y otra para la lista plurinominal; la Constitución y la ley establecían que el partido

político que obtuviese más de 60 constancias de mayoría no tendría derecho a participar en la plurinominal; por tanto el PRI, hasta 1985, nunca participó en la plurinominal. Además tenía una singularidad: el número máximo de diputados plurinominales era cien, pero había una hipótesis en la cual solo se habrían distribuido 60 plurinominales, que se cumpliría si dos o más partidos hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría, lo que nunca ocurrió. Un dato sobre los resultados de la apertura de espacios: en la elección intermedia de 1985, última regida por la LFOPPE, el PRI obtuvo 294 diputados de mayoría de 300 y el PAN seis; ésa era la competitividad en aquel año.

La reforma de Reyes Heróles no tocó la estructura organizativa de las elecciones, que siguieron estando a cargo de la Comisión Federal Electoral (CFE), órgano temporal que no tenía un solo empleado. Yo fui comisionado de la CFE de 1986 a 1991; la presidía el secretario de gobernación, los comisionados éramos los representantes de los partidos y había un diputado, que era del PRI y un senador, que era del PRI. La Secretaría de Gobernación organizaba las elecciones, con el apoyo de las secretarías de gobierno de los estados. Los funcionarios de casilla eran, en su enorme mayoría, maestros del SNTE. Ése era el sistema electoral, y no se tocó por la reforma promovida por Reyes Heróles, es decir, el gobierno dio un paso importante al abrir el sistema de partidos, pero conservó el férreo control de la organización electoral. La reforma de 1977-1978 dio base a las elecciones de 1979, a la presidencial de 1982 y a la intermedia de 1985.

En 1982 se produjo una primera señal de cambio en las preferencias electorales; en las elecciones de Baja California, Sinaloa, Sonora y Chihuahua, el PRI empezó a perder espacios; se empezó a hablar, por ejemplo en Chihuahua, del “fraude patriótico”; decían: “Hay que evitar que el PAN gane en la frontera porque eso pondría en riesgo la soberanía nacional”. Sobrevino en ese contexto una reforma inesperada, la de 1986. Cuando nadie la había pedido, el entonces secretario de gobernación, Manuel Bartlett, decidió promover una nueva reforma, que en realidad fue en línea de continuidad con la de 1979, en el siguiente sentido.

La visión del equipo de Gobernación era que, inevitablemente, la votación por el PRI tendería a descender y la competitividad se abriría paso; y que las condiciones del sistema mixto con dominante mayoritaria, diseñado casi una década antes, podrían poner en riesgo al PRI. Entonces, de manera inopinada se tomó la decisión de incrementar el número de diputados plurinominales de 100 a 200; es decir, la Cámara aumentaría de 400 a 500 diputados (la propuesta inicial la formuló el exsecretario de

gobernación, Mario Moya Palencia); todo el incremento se pondría en la vía plurinominal, con una adición fundamental: todos los partidos participarían de ella, de tal manera que el partido mayoritario pudiese compensar sus eventuales pérdidas de diputaciones de mayoría relativa. Fue un cambio que hasta hoy permanece, el sistema mixto con dominante mayoritaria diseñado en 1986, con 300 diputados de mayoría y 200 plurinominales. Después se le haría una serie de adecuaciones, como el tope a la sobrerrepresentación, que puso fin a la cláusula de gobernabilidad, introducida por Bartlett, que nunca se puso en práctica. En fin, hubo cambios, pero lo fundamental, lo que hoy tenemos para la integración de la Cámara de Diputados, se hizo en 1986.

La reforma de 1986 introdujo otros cambios. Además de crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, antecedente de la hoy Asamblea Legislativa, en el diseño institucional fue importante. En primer lugar, estableció el primer tribunal electoral de México, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Electoral (Tricoel), que estaba muy limitado en sus facultades y atribuciones, porque coexistía con los colegios electorales, que seguían siendo determinantes y podían corregirle la plana, además de que el Tricoel no tenía facultades en la elección presidencial. Todo se podía impugnar, aunque nada se resolvía, y muy pronto ese tribunal pasó a mejor vida. En segundo lugar, la Comisión Federal Electoral (CFE), presidida por el secretario de gobernación, estaba conformada por los partidos políticos y cada partido tenía un voto; el diputado —del PRI— y el senador —también del PRI— tenían voto. Pero como el número de partidos fue creciendo, llegó un momento en que la mayoría del gobierno y del PRI estaba amenazada; es decir, si había más partidos, el gobierno y el PRI perderían la mayoría de votos en la CFE. Entonces, Bartlett propuso que la CFE se integrara con los partidos que tuvieran registro pero que solo los tres mayores tuvieran voto; es decir, topa o congela en tres el número de votos de partidos para así conservar la garantía de mayoría del PRI y del gobierno en la Comisión. Sin embargo, los partidos minoritarios rechazaron la propuesta y entonces el gobierno y el PRI tomaron una decisión, que resultó fatídica: que los partidos tuvieran una representación proporcional a su votación. El efecto fue catastrófico, porque la CFE que se instaló en 1986 y operó para la elección de 1988, tenía 31 integrantes en total, de los cuales 16 eran representantes del PRI, por tanto, aunque el presidente (secretario de gobernación), el senador y el diputado votaran con la oposición, perdíamos, porque teníamos 15 votos.

Esa es la razón de que la reforma de 1986 no haya soportado ni coadyuvado a resolver el conflicto, porque estaba equivocada en su diseño de la principal autoridad electoral, que era la CFE, y porque no corrigió lo fundamental, que eran las condiciones de la competencia cuando ésta empezaba a emerger. Irrumpió además un factor externo conectado a lo electoral, que fue la división del PRI y la creación de la Corriente Democrática; Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y otros conocidos priistas salieron de ese partido y Cárdenas fue candidato presidencial en 1988; eso cambió el sistema de partidos mucho más de lo que se había logrado con las reformas previas. La crisis poselectoral de 1988 daría lugar a la reforma siguiente.

Agotado el modelo de organización electoral desde la Secretaría de Gobernación, había que ir a uno nuevo; en eso se concentró la reforma que tardó año y medio en discutirse, inició en enero de 1989 y culminó a mediados de 1990, que dio lugar a dos órganos: el Instituto Federal Electoral (IFE), todavía sin autonomía constitucional y presidido por el secretario de gobernación, y el Tribunal Federal Electoral (Trife), no autónomos pero sí dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio. ¿Por qué el IFE nació todavía presidido por el secretario de gobernación? Porque el PAN y el PRD rechazaron su salida. El entonces secretario de gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, explícitamente ofreció no presidir el IFE; al representante del PRD —quien esto escribe— y al del PAN, que era Diego Fernández de Cevallos, nos dijo que no debería presidir más el órgano electoral porque después de lo ocurrido en 1988 ese modelo ya no funcionaba. El acuerdo que tomaron PAN y PRD fue que se quedara, con el argumento de la desconfianza. Recuerdo perfectamente la frase que Diego Fernández le dijo en su oficina: “Ustedes lo que quieren es ponernos un capitoste que presida al IFE para luego, si las cosas salen mal, decir que el gobierno no tuvo nada que ver. Usted se queda y usted responde”. Gutiérrez Barrios se quedó. Por cierto, en 1994 Jorge Carpizo ofrecería lo mismo, dejar de presidir el IFE, y de nueva cuenta el PAN y el PRD le dijeron “No, usted se queda”.

Resumiendo, la reforma de 1990 cambió la estructura electoral, al crear el IFE y el Tribunal Electoral. Si en 1986 había surgido el primer Código Federal Electoral, en 1990 surgió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la nueva estructura de la autoridad electoral; sin embargo, quedaban muchos asuntos pendientes, que se irían resolviendo en los años siguientes.

En agosto de 1993 hubo una reforma que he llamado la reforma olvidada porque pocas personas se acuerdan de ella; son múltiples los polító-

logos, los estudiosos del sistema electoral, que se olvidan de que hubo una reforma constitucional en ese año, que se hizo para dejar pavimentado el camino a la elección de 1994. La reforma olvidada fue la primera que estableció reglas para el financiamiento público a los partidos, todavía muy deficientes, inequitativas, pero por primera vez reguló el financiamiento público permanente para actividades ordinarias y para campaña. Esa reforma abrió el Senado; nunca se aplicó la fórmula pero dispuso que el Senado quedaría integrado por cuatro senadores por entidad federativa, tres de mayoría, en planilla —el que ganara en cada estado se llevaría tres—, y el de primera minoría; es decir, se duplicaba el número de senadores pero era tres a uno, sin plurinominal. Esa norma nunca fue aplicada a pesar de que estuvo en la Constitución. Hubo otro cambio, que impulsó Manuel Camacho, entonces regente del DF: el gobierno del Distrito Federal se formaría con las siguientes reglas: si el partido que ganaba la Presidencia de México también ganaba en el DF, el presidente de la República nombraría al jefe de gobierno; si el partido que ganaba la Presidencia no ganaba en el DF, el partido ganador en el DF propondría al jefe de gobierno a la Asamblea —que ya iba a ser Legislativa del Distrito Federal— de entre los diputados federales o los senadores del DF de ese partido, y se formaría un gobierno parlamentario que respondería ante la ALDF. Entró en vigor pero nunca se aplicó, porque luego vendrían otras dos reformas, la de 1994 y la de 1996. Como podemos constatar, se estaban creando nuevas instituciones, se iban abriendo paso nuevos derechos, se aceleraba el cambio.

La reforma de 1994, que condujo nuestro siempre recordado Jorge Carpizo, fue emergente, no estaba en la agenda. La de 1993 parecía haber dejado zanjado el asunto; el proceso electoral de 1994 arrancó en noviembre de 1993, y poco después, el 1o. de enero de 1994, estalló el movimiento del EZLN en Chiapas. Era enorme el riesgo de que el PRD se corriera al radicalismo extremo y se saliera del proceso electoral. Entonces fue necesario, imprescindible, replantear el tema electoral y colocarlo en el centro de la vida política nacional; si las elecciones de 1994 repetían lo ocurrido seis años antes, el riesgo de que los petardos del EZLN se convirtieran en fuego cruzado era evidente, por eso, para evitar eso, se hizo la reforma de 1994. Como secretario de gobernación entró Jorge Carpizo y propuso la reforma electoral, que finalmente tuvo dos componentes. El primero, la ciudadanización del IFE, para lo cual fue necesario substituir de manera anticipada a los llamados consejeros magistrados —así llamados porque para ocupar el cargo debían ser abogados—, propuestos por el presidente de la República y electos por la Cámara de Diputados.

En 1990, cuando se nombró a los primeros seis consejeros magistrados sin consultar a las fuerzas opositoras (PAN y PRD) el presidente Salinas seleccionó y propuso a los seis y fueron nombrados por siete años; actuaron en la elección de 1991 y todo indicaba que iban a actuar en la de 1994, pero la primera demanda opositora, cuando se abrió la mesa de negociación de las llamadas conversaciones de Barcelona, fue que se cambiaran, porque no les tenían confianza. De ese modo, la negociación se concentró en cómo rediseñar al IFE, momento en que Jorge Carpizo puso sobre la mesa que el secretario de gobernación ya no lo presidiera, propuesta que se rechazó. Se decidió cambiar a los seis consejeros y llamarlos “consejeros ciudadanos”. El resto de la reforma de 1994 fue básicamente instrumental, para introducir en el Cofipe lo que el propio Carpizo llamó “los candados de seguridad que dieran respuesta a la feria de las desconfianzas”.

La negociación de la reforma comenzó a finales de enero de 1994 y avanzó bastante bien; para el 21 de marzo el doctor Carpizo anunciaba en Querétaro su contenido base en la parte constitucional y las líneas rectoras de lo que se haría en materia del Cofipe. El día 23 fue asesinado Luis Donald Colosio; las conversaciones se suspendieron y sobrevino la crisis que todos recordamos. Las conversaciones se reanudaron a finales de abril, en mayo culminó la reforma y tomaron posesión los seis consejeros ciudadanos. Como lo dije, se trató de una reforma emergente, hecha cuando el proceso electoral estaba iniciado, lo que no habría sido posible de haber estado vigente la disposición que después se pondría en el artículo 105 de la Constitución, que sigue ahí, referida a que las leyes electorales deben promulgarse y entrar en vigor al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral.¹

El presidente Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de protesta del 1o. de diciembre de 1994, anunció otra reforma electoral, diciendo que sería la definitiva.² Las negociaciones empezaron en enero de 1995 y culminaron en octubre de 1996; fue tardado llegar al acuerdo, que fue básicamente en materia institucional, donde se alcanzó el cenit de la trans-

¹ Para entender la reforma de 1996, recomiendo la lectura del balance hecho por Jorge Carpizo entre el 28 y 30 noviembre de 1994, en su último mensaje desde la Secretaría de Gobernación, donde reconoce que no se pudieron corregir dos asuntos: el financiamiento a los partidos y el acceso de éstos a los medios de comunicación.

² Me vengo a enterar de que la idea de que sería la reforma definitiva se la dio Dieter Nohlen, y el presidente Zedillo le hizo caso. Luego fue a Londres y declaró en conferencia de prensa que su elección había sido legal pero no equitativa, y que había que ir a una reforma nueva.

formación institucional: se dotó al IFE de autonomía plena, de rango constitucional. El secretario de gobernación dejó de presidir el Instituto; cambió la representación de las cámaras del Congreso, con voz pero sin voto, los partidos que ya habían perdido el voto en 1994. Los consejeros ciudadanos pasaron a ser denominados consejeros electorales; en suma, se remodeló el Consejo General del IFE, se crearon las comisiones permanentes, casi todo lo que ahora tenemos.

Junto a las transformaciones del IFE, se aceptó la propuesta del PAN de convertir al Tribunal Federal Electoral en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Se discutieron varios modelos, uno de ellos era abrir dentro de la Corte una Sala especializada en materia electoral, idea que la Corte rechazó tajantemente. La solución fue entonces que el Tribunal Federal Electoral se adscribiera al Poder Judicial y se convirtiera en su órgano especializado, pero dentro de éste, bajo una idea que el PAN defendió con mucha fuerza, que era que había que terminar con los tribunales especializados por fuera del Poder Judicial, para avanzar hacia un modelo de impartición de justicia que dependiera todo del Poder Judicial. Se aceptó la idea; entonces, el IFE adquirió autonomía plena y se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El otro cambio fundamental fue el del financiamiento a los partidos. La reforma de 1993 había avanzado un pasito pero la de 1996 se fue a fondo. La generosidad del sistema mexicano en materia de financiamiento público es la de 1996.

Recuerdo que ese, el generoso financiamiento a los partidos, fue el motivo por el que el PAN y el PRD votaron en contra de la reforma del Cofipe habiendo votado antes a favor de la reforma constitucional, y el motivo que arguyeron para votar en contra fue que era un exceso.

La de 1996 fue una reforma de cierre de ciclo, o así lo parecía; consolidó instituciones, mantuvo los candados de seguridad impulsados por Carpizo en 1994, remodeló el sistema de financiación con una generosidad extrema, que llegó al punto de que en la elección intermedia los partidos recibieran para financiamiento de campaña más de lo que podían gastar, porque en cada elección se les daba el cien por ciento del financiamiento ordinario, pero al fijarse los topes de campaña, para 1997 y 2003 los partidos tuvieron más dinero para financiar campañas de lo que la ley les autorizaba gastar, algo ilógico.

En materia de acceso a radio y televisión, en 1996 se crearon las franjas gratuitas; el IFE compraba diez mil spots de radio y 400 spots de televisión y los ponía a disposición de los partidos conforme a una fórmula de distribución establecida en el Cofipe.

El Cofipe de 1996 fue la base para cuatro elecciones: 1997, 2000, 2003 y 2006. Lo que pasó después corre en pistas paralelas: en la primera elección con las nuevas reglas, la de 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Años después, entrevisté a Humberto Roque Villanueva y le pregunté por qué el PRI no había podido competir en 1997 y perdió la mayoría, a lo que contestó que no estaban preparados para una competencia en terreno parejo; es decir, el dinero emparejó la competencia. Fui secretario de finanzas del PSUM y del PMS, y es increíble lo que tenía que hacer para conseguir cada quincena dinero para pagar la nómina, porque no había financiamiento a los partidos. El cambio al otorgarse el financiamiento público fue radical, se transformaron las condiciones de la competencia; por eso digo que en las reformas el ciclo ha sido gradual e incremental, porque ha ido emparejando el terreno, resolviendo en cada momento lo que impedía la competencia, pues para que haya pluralidad tiene que haber competencia, de lo contrario, todo es testimonial. Eso es lo que se transformó en México.

La reforma de 1996 es la reforma de la aceleración. En 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados; en 2000, la Presidencia de la República; cuatro años después de la reforma de 1996 se produjo la alternancia, eso es lo que entiendo por aceleración del cambio.

En 2000, con la alternancia, se había alcanzado lo que parecía imposible. Fidel Velázquez, aquel personaje célebre de la política y de los caricaturistas de México, había declarado: “Aquí llegamos a balazos y a balazos nos sacan”. En alto contraste, dijo Felipe González, el expresidente de España, “En la noche de la elección de 2000 los mexicanos parecían suecos o suizos, el que perdió dijo perdí, felicitó al que ganó, se produjo la alternancia con civildad... y esa noche todos se fueron tranquilos a dormir”. En esa misma noche de la elección José Woldenberg anunció los resultados, y todos acataron. Se había alcanzado el punto máximo, las reformas habían rendido frutos, habían promovido, propiciado y permitido la alternancia en condiciones de civildad, legalidad, constitucionalidad.

No se puede decir que todo haya sido miel sobre hojuelas, que todo fuera coser y cantar; ya en 2000, de hecho desde 1997, se habían empezaron a revelar deformaciones producto del sistema de 1996, la más grave, que el dinero empezó a convertirse en el determinante de la competencia, y ¿en qué empezaron a gastar los partidos esas cantidades de dinero que luego no les alcanzaron y empezaron a conseguir dinero por debajo de la mesa? En radio y televisión, sobre todo en televisión. Ese fue el resultado distorsionante, no se quería pero se produjo, ahí están los datos de lo que se gastó en 1997, 2000, 2003 y 2006.

En 2000 el PRI también perdió la mayoría absoluta en el Senado; en 2003 de nueva cuenta ningún partido obtuvo mayoría en la Cámara de Diputados, parecía que las cosas podían funcionar pero había un inconveniente, la evidente influencia del dinero reflejada en compra de spots en radio y televisión. Esto empezó a volverse determinante y los partidos se fueron volviendo adictos al dinero, dejaron de buscar financiamiento propio, dejaron de cobrar cuotas a sus militantes y su dependencia del dinero público se volvió como una adicción, más dinero más adicción, y por tanto más gasto en radio y televisión. Hasta que vino 2006. Es conocido lo que pasó en ese proceso electoral: las televisoras que actuaron directamente para influir en la campaña, los spots contratados por el Consejo Coordinador Empresarial, la crisis, un resultado final de la elección presidencial, con 250 000 votos de diferencia, que Andrés Manuel López Obrador no reconoce, y todo el debate que surgió; finalmente Calderón toma posesión como presidente y ¿qué es lo que se plantea? Una reforma electoral.

Recapitulemos: la reforma de 1990 es resultado del fraude, no se explica sin lo que pasó en 1988, no se hizo para prevenir la elección de 1991 sino para responder a lo ocurrido en 1988. La reforma de 2007 no se hace pensando en 2009, sino porque hay un problema que quedó pendiente, por eso es una reforma del modelo de comunicación, había que conjurar el riesgo de que las elecciones y sus resultados quedaran subordinados al poder del dinero y de los medios de comunicación, elegantemente llamados poderes fácticos. Estábamos hablando de Televisa, de TV Azteca, de los grandes consorcios de radio, y de cómo evitar que el dinero público, además del que conseguían los partidos por abajo de la mesa de manera ilegal, siguiera fluyendo a las cajas de las televisoras y radiodifusoras, en proporciones cada vez más ventajosas para las dos televisoras privadas.

La reforma de 2007-2008 prohibió de manera total y absoluta la compra de espacios en radio y televisión para fines político-electorales y dispuso que se utilizara algo que no inventó la reforma, que existía desde los años en que nació la televisión en México, los llamados tiempos del Estado; el IFE los tomaría para repartirlos a los partidos y también para cubrir sus propias necesidades. Como la prohibición de compra fue total, el financiamiento público se corrigió, no el ordinario (el financiamiento ordinario se redujo menos del 3%), sí el de campaña, y se puso la regla que se mantiene hasta la fecha: en el año de la elección presidencial, en lugar de dar a los partidos el cien por ciento del gasto ordinario para financiamiento de campaña, es decir, otra cantidad igual, darles 50%, y en el año de la elección intermedia, 30%.

La reforma de 2007-2008 soportó la elección de 2009 y la de 2012, no hubo conflictos, nadie alegó fraude (López Obrador en 2012 sí, pero él siempre dice fraude), las cosas transcurrieron, el modelo funcionó, el IFE demostró que podía operar un modelo tan complejo de administración de tiempos en radio y televisión, se perfeccionó la fiscalización de partidos, se le dio autonomía a la Unidad de Fiscalización. Sin que yo suscriba en todo el actuar de esta Unidad, sí había una idea clara de lo que se quería, es decir, que los consejeros electorales no decidieran sobre la fiscalización, porque terminarían negociando la imposición de multas con los partidos. Una revisión crítica de la experiencia con el llamado Pemexgate y del caso Amigos de Fox permite ver por qué se decidió darle autonomía técnica al órgano del IFE responsable de la fiscalización de los partidos.

Pasó julio de 2012, y el 2 de diciembre de ese año nos amanecemos con el Pacto por México. Ahí estaba ya la idea de crear una autoridad electoral nacional única, porque el PAN y el PRD no estaban buscando quién se las había hecho sino quién se las pagara, y como no pudieron culpar al IFE, culparon a los institutos electorales locales. Apoyándose en una realidad, que es una velocidad distinta entre los cambios federales y los de los estados, plantearon el asunto de esta manera: los gobernadores interfieren en los institutos electorales, los tienen capturados, igual que a los tribunales electorales; hay que cambiarlos y crear una autoridad electoral nacional única. Después de las elecciones de 2013, cuando al PAN le fue tan mal, peor aún, porque siguió buscando a quién culpar. No estoy defendiendo a los institutos locales, hay algunos indefendibles. Pero preguntémosnos cuántos conflictos poselectorales ha habido en las elecciones locales, en primer lugar en la de gobernador, y en cuántos estados, pese a que el instituto electoral local haya sido acusado por algún candidato de haber sido comprado o cooptado; en cuántos estados hubo alternancia y en cuántos no. Es obvio que se repartían los institutos, pero tanto peca el que mata a la vaca como el que le agarra la pata, así que para que eso haya sucedido, el PAN y el PRD le entraron al reparto. Para muestra un botón: el presidente de la Comisión de Gobierno del Distrito Federal tranquilamente declaró que de los siete consejeros del IEDF, cinco serían para el PRD, tres para los chuchos y dos para los bejaranos; así se lo repartieron. Sin embargo, hay un hecho: los institutos electorales locales, colonizados o no colonizados, ya no podían alterar el voto, eso ya no se puede. Acabamos de verlo en Nayarit, donde se dijo que toda la maquinaria del gobierno estatal fue puesta al servicio del PRI y de su candidato para la presidencia municipal de Tepic, donde, no obstante, ganó el candidato del PRD y el PAN. Pero eso no se quiso ver.

La reforma de 2013-2014 cambia el sentido del ciclo, porque centraliza sin resolver lo principal. Cito a José Woldenberg: “El INE total era una mala idea, pero era una idea”, el INE como quedó es un dromedario y un dromedario es un caballo diseñado en el Congreso de la Unión. Lo que tenemos ahora es un sistema híbrido en donde la confusión de competencias va a ocasionar enormes problemas en la operación del Instituto Nacional Electoral. Aunque hubiera ángeles y querubines en su Consejo General, iguales problemas enfrentarían. El INE tendrá un presupuesto, para 2015, por 19 570 millones de pesos, de los cuales cinco mil 500 son para partidos y el resto para el propio INE. Es el presupuesto más alto de la historia, porque se centraliza la fiscalización, porque el gasto de campaña en Yécora, Sonora, se va a discutir en Viaducto Tlalpan y Periférico; los once consejeros van a tener que discutir y resolver sobre 73 mil informes de gasto de precampaña y campaña. ¿Cuánto va a costar eso? ¿Cuánto va a costar la casilla única? Para ésta hicieron un diseño bizarro, pusieron las cosas de cabeza, para los 17 estados en donde habrá casilla única en 2015 el gasto va a ser de 900 millones. Y váyanle sumando.

El monitoreo ahora va abarcar todos los canales de paga, desde HBO hasta CNN, Fox y podría ser hasta Animal Planet. Es un modelo erróneo, que centraliza al absurdo, que dispara el gasto electoral. ¿Y por qué crece tanto el financiamiento a partidos? Por defectos legales que no se corrigieron: desde 2007, cuando se modificó la fórmula del cálculo, se determinó que la base para el cálculo de la bolsa total de financiamiento a partidos fuera el número de inscritos en el padrón electoral, multiplicado por 0.65% del salario mínimo del Distrito Federal. En 2009, elección intermedia anterior, que es con la que se puede comparar, había 76 millones de ciudadanos en el padrón, ahora hay 86 millones, pero la lista nominal tiene 80 millones. ¿Por qué la diferencia entre 86 millones del padrón y 80 en la lista nominal? Porque se le puso a la credencial para votar fecha de vencimiento, y con las credenciales que se vencieron en 2013, se ha ido incrementando el número de ciudadanos que ya no la renuevan, por tanto, son dados de baja de la lista nominal pero se quedan en el padrón; ahí hay un problema. Entonces, si en 2009 el financiamiento de partidos total, ordinario y de campaña, fue de 3300 millones de pesos, ahora va a ser 5200 millones. A este ritmo, y si esto no se corrige, en 2015 podríamos alcanzar niveles de gasto electoral federal y en los estados de unos 30 000 millones de pesos en un año. Espero que antes impere un poco la razón y regresemos, si no al camino del amor, cuando menos al camino de la sensatez.

La reforma de 2014 es un experimento tan innecesario como riesgoso; ha dado lugar, en sus bases jurídicas, a una indeseable dispersión normativa, el Cofipe ha sido sustituido por dos leyes generales (la de Instituciones y Procedimientos Electorales y la de Partidos), además se ha emitido una Ley General de Delitos Electorales y se reformó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Las adecuaciones de las leyes electorales locales al nuevo marco de ámbito nacional está dando por resultado una torre de Babel normativa, de la que pocos se han percatado hasta ahora. Además, el INE tiene enfrente la tarea de adecuar más de 20 reglamentos anteriores y expedir al menos cinco adicionales.

El nuevo texto del artículo 41 constitucional contiene contradicciones internas y también con el texto del artículo 116 (en su parte electoral para los estados); haber colocado en la Constitución (artículo 41) nuevas causas de nulidad de una elección no solo es un despropósito, una pésima forma de entender el contenido y límites del texto constitucional, es sobre todo una invitación al litigio generalizado, al conflicto perpetuo. Rebasar el tope de gasto de campaña será causa de nulidad, siempre y cuando se cumplan los extremos colocados de manera indebida en la Constitución, transcritos de forma mecánica a la ley; lo que se complementa con la centralización de facultades fiscalizadoras en los once consejeros del Consejo General del INE.

Los dislates de los reformadores de 2014 han provocado notables distorsiones en el modelo de acceso de los partidos a la radio y la televisión, tanto en precampañas como en campañas. Sin reparar en la norma del artículo 41 de la Constitución, que establece para precampañas, para el conjunto de partidos, un minuto diario por hora de transmisión (18 minutos diarios); la Ley General de Partidos establece 30 minutos, lo que significará un incremento de spots —diarios— de partidos de 36 a 60, un incremento de dos terceras partes en el número de spots diarios de partidos políticos, ¡que además no hacen precampaña! Al extender la norma —contraria a la Constitución— a las precampañas en elecciones locales no concurrentes, que pasan de 12 a 30 minutos diarios, es decir de 24 a 60 spots diarios de partidos, y además que a éstos se asignan 41 minutos (antes eran 18) para las campañas en esos procesos, la reforma de 2014 ha establecido un perverso estímulo para que los estados que ya tienen emparejados sus procesos locales con los federales, opten por volver al modelo de elecciones por separado, situación que de darse habrá de complicar enormemente el sistema electoral nacional.

Cabe recordar que una de las críticas más generalizadas al modelo de acceso a TV y radio es por la llamada espotización de la propaganda par-

tidista; la manera en como los reformadores de 2014 respondieron a la crítica ciudadana fue, jaumentando sustancialmente el número de spots de partidos!

No contentos con abalanzarse sobre el tiempo de TV y radio, dejando a las autoridades electorales en condiciones de precariedad en el acceso a esos medios, los partidos, el gobierno y los legisladores federales han introducido un cambio en las normas para calcular el financiamiento público a los partidos políticos en las 32 entidades federativas. El cambio consiste en homologar para cada estado (y en el DF) la norma vigente desde 2008 para calcular el financiamiento ordinario federal. Por tanto, para calcular la bolsa de financiamiento ordinario para los partidos en cada una de las 32 entidades federativas, se aplicará la misma fórmula que para el ámbito federal: 0.65 del salario mínimo diario en la entidad que corresponda, se multiplica por el número de inscritos en el padrón electoral de la entidad respectiva, el resultado es la bolsa total a repartir en cada entidad.

Ese cambio, significará para los partidos en conjunto, a partir de 2015, un incremento en su financiamiento ordinario, por más de 1300 millones de pesos. Mientras que la reforma de 2008 intentó reducir el flujo de dinero público a los partidos, la de 2014 les volvió a abrir la llave de manera más que generosa. Las distorsiones se extienden al ámbito del financiamiento de campañas locales, al no haber considerado las de ámbito municipal y haber olvidado las singularidades aún prevalecientes en la agenda electoral de cada entidad federativa; por ejemplo, estados que tienen separada la elección de gobernador de las demás (México, Coahuila) o aquellos que separan la elección de presidentes municipales (Hidalgo). Si de homologar y reducir se trataba, habría que transitar a un sistema nacional de financiamiento público a partidos y campañas.

La reforma de 2014 ha torcido el ciclo previo, ha provocado severas distorsiones en múltiples ámbitos del sistema electoral nacional; esa reforma no producirá, como lo hicieron las del ciclo previo, beneficios tangibles para mejorar la calidad de las elecciones ni la confianza de los ciudadanos. En el mejor de los casos, se hará lo mismo a mayor costo; en el peor se hará con menor calidad y elevado precio. Nada se ha ganado dando sepultura al IFE para dar paso al INE; como ya hemos visto en cada decisión el nuevo Instituto tiene que invocar la experiencia del difunto. Mientras que las reformas del ciclo previo tuvieron un origen entendible y objetivos entendidos por todos, la de 2014 es un enigma, aún para sus autores; sus primeros resultado son la confusión, el gigantismo y el incremento de presupuestos.

No se trató de una reforma para dar continuidad y profundizar el gradualismo incremental que caracterizó el ciclo previo (1997-2008), sino de un conjunto de ocurrencias llevadas a las leyes, sin sustento analítico ni evaluación de impactos.

Es también una contrarreforma, en el sentido que rompe con las bases elementales del federalismo mexicano e introduce prebendas y privilegios que los partidos nunca antes habían tenido.

Finalmente, la de 2014 fue la reforma del cambalache. El sistema electoral, construido a lo largo de casi cuatro décadas, fue la moneda de cambio que el gobierno y el PRI entregaron para hacer posible la reforma petrolera y eléctrica; ese ha sido el costo.