

## Alcances y límites de la propuesta de reforma electoral

No cabe duda que la democracia no agota sus contenidos ni el estilo de vida participativo por ella presupuesto con la mera realización de procesos electorales. Sin embargo, el desarrollo periódico de comicios transparentes, es decir, efectuados limpiamente, según todas las normas establecidas para tal fin, constituye, como suele ser aceptado de forma unánime, la condición básica —aunque no suficiente— para la existencia de un orden democrático auténtico. De ahí que dentro del conjunto de procesos de transformación del régimen político en marcha, la reforma del sistema electoral ocupa un lugar de primera importancia.

En realidad, no puede ser de otro modo, ya que en nuestro país, la celebración de procesos electorales fue desde siempre una práctica viciada y fraudulenta, acorde con la naturaleza autoritaria del antiguo régimen. Los esfuerzos realizados en los últimos tiempos para imprimir la necesaria credibilidad al Tribunal Supremo Electoral —la institución encargada de organizar y supervisar la realización de comicios imparciales— han resultado, hasta la fecha, sumamente limitados e insuficientes. En este sentido, recordemos, a título de ejemplo, que las importantes elecciones generales efectuadas en 1994 no lograron escapar, a pesar de todo, a las controversias y a las sospechas propias de comicios irregulares.

Es fundamental, pues, seguir avanzando en materia de modernización, profesionalización e independencia del organismo rector de los procesos

electorales. Recientemente se han dado importantes pasos en esa dirección. Se han propuesto un conjunto de reformas básicas que buscarían imprimir credibilidad a los procesos electorales, corrigiendo, en principio, los vacíos y orígenes principales de las distorsiones del organismo rector de tales procesos. La reforma electoral actualmente en discusión pone, ciertamente, un acertado énfasis en la configuración de un ente administrativo autónomo e imparcial de los mecanismos de elección popular. Recordemos que en el control del proceso electoral se pone en juego, en buena medida, el verdadero alcance de un orden democrático. Y en este punto es donde la propuesta de reforma encuentra sus mayores alcances, aunque no es este su punto más controvertido. En América Latina ha sido frecuente que la legislación amañada y defectuosa sea el fundamento de la reproducción autoritaria del poder por la vía electoral. El caso mexicano es, como sabemos, el caso paradigmático por excelencia de cómo una sofisticada manipulación electoral, realizada mediante una actividad vasta y compleja, tiene como propósito fundamental operar un sistema de elecciones no competitivas, pero formalmente multipartidista e ininterrumpido.

Por otra parte, la reforma electoral propuesta, si bien orientada en la dirección correcta, no explora ciertas áreas que también necesitan modificaciones importantes para garantizar la equidad, credibilidad y eficiencia electoral buscada. Por

ello, la propuesta de reforma aún es incompleta e insuficiente. En este sentido cabe señalar que es necesario normar con mayor rigor el acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación; la adquisición, la distribución y las limitaciones de recursos y del financiamiento en las campañas electorales; la presencia más marcada y decidida de ciudadanos representantes de organizaciones de la sociedad civil en la certificación de la transparencia de los comicios; etc. Pero ante todo, debe perfeccionarse la legislación electoral para que desde ella pueda potenciarse un sistema de partidos competitivos y auténticamente democráticos. Revisemos ahora con mayor detalle los puntos fuertes de la propuesta de reforma electoral.

El pasado 14 de julio, en efecto, la comisión asesora para la reforma del sistema electoral presentó al presidente Calderón Sol y a los secretarios generales de los partidos políticos legalmente inscritos un informe con sus respectivas propuestas. Las principales reformas sugeridas en ese informe comprenden tres medidas fundamentales: la creación de una cédula de identidad ciudadana y electoral única y a prueba de falsificaciones; transformaciones sustantivas del aparato administrativo del Tribunal Supremo Electoral, incluyendo su "despolitización", y, finalmente, la representación proporcional en la integración de los concejos municipales.

Con la ejecución de estas medidas se busca, como hemos dicho, consolidar un órgano electoral imparcial y confiable, en el cual el electorado encuentre garantizado el respeto de su voluntad, expresada en el sufragio. De momento, las propuestas del informe se encuentran en un período de consulta y discusión interpartidaria, antes de que las mismas sean trasladadas al seno de la asamblea legislativa con carácter de iniciativa de ley.

Uno de los principales objetivos de la propuesta de reforma consiste en la transformación radical del régimen administrativo del Tribunal Supremo Electoral. Esa transformación es muy necesaria, debido a que los vicios e irregula-

ridades principales de dicho organismo se originan, justamente, en su composición partidaria. Hasta la fecha, en efecto, las principales autoridades administrativas del Tribunal Supremo Electoral son elegidas de temas compuestas por personalidades adscritas a cualquiera de los tres partidos políticos que obtienen mayor cantidad de votos en las correspondientes elecciones presidenciales. Además, los funcionarios intermedios también son militantes activos de esos institutos políticos. Han obtenido sus cargos dentro del organismo en virtud de arreglos preestablecidos por los cuales se conceden determinadas cuotas de poder a dichos partidos. Al suprimir esta estructura semiformal para administrar el Tribunal Supremo Electoral se espera "despolitizarlo" y profesionalizarlo. Es decir, la reforma pretende, por una parte, combatir el clientelismo partidista, fuente de los vicios, las distorsiones, las venalidades y los abusos del Tribunal Supremo Electoral y, en contrapartida, garantizar su autonomía institucional, indispensable para la realización de las tareas fiscalizadoras y auditoras asignadas por la ley.

Este esfuerzo supone naturalmente una reforma jurídica de consideración. En el borrador del proyecto se establece la reformulación de al menos unos treinta artículos de la legislación electoral. La modernización de este órgano exige, en este sentido, concentrar funciones que en la actualidad se encuentran dispersas y definir claramente otras que están formuladas de manera ambigua o son



son susceptibles de dirimirse de manera discrecional. En definitiva, la reforma administrativa persigue normar de forma más adecuada la participación de los partidos políticos en el funcionamiento del órgano electoral, así como abrir mayores espacios y mecanismos institucionales para propiciar procesos electorales legítimos y transparentes, esto es, libres de manipulación y corrupción.

La reforma electoral también comprende aspectos técnicos claves para el desarrollo de comicios confiables. Un padrón electoral seguro es, por supuesto, uno de ellos. Por tanto, la propuesta de reforma contempla la creación de un nuevo registro nacional de ciudadanos —base del padrón—, concebido como una dependencia autónoma, aunque adscrita al Tribunal Supremo Electoral, la cual se encargaría de centralizar el registro civil de identidad personal y electoral. En rigor, no se trata de una iniciativa nueva. A mediados del mes de junio, el gobierno había propuesto la creación de este registro, aunque dependiente del Ministerio del Interior. En la nueva propuesta, se eliminó esta dependencia. Algunos partidos políticos objetaron que la información vital contenida en el registro podía ser mal utilizada por el gobierno o por el partido oficial. El carácter de la información de un registro nacional como el propuesto exige una administración confidencial y apolítica.

Del registro nacional saldrá el documento único para identificar a los ciudadanos y facilitar su participación en los sufragios. En cuanto documento de identidad, su posesión será obligatoria y será requerido para actos civiles como celebrar contratos, cobrar cheques, etc. Este nuevo documento único dificultaría falsificar la identidad y promovería la cultura electoral.

Otra propuesta interesante, y quizá la más novedosa, es el establecimiento de la representación proporcional en los concejos municipales. Con esta reforma se pretende integrar el gobierno local con los candidatos de aquellos partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos en las elecciones. En la actualidad, el control de la alcaldía queda en manos del partido político que obtiene la mayoría de los votos. No es raro el caso en el que un partido pierda la alcaldía por unos

pocos votos de diferencia. Si la reforma es aprobada, el concejo municipal estará integrado de forma similar a la asamblea legislativa, permitiendo mayor participación, pluralismo y democracia.

Pero además de interesante, la propuesta ha resultado también controvertida. De hecho, desde que se dio a conocer su contenido, la representación proporcional en los concejos municipales ha sido discutida intensamente, dejando en el olvido las otras medidas. Los dirigentes de ARENA y del Partido de Conciliación Nacional —los representantes tradicionales de la derecha— son quienes más se han opuesto a esta reforma en la constitución del poder local. Su postura se sintetiza en tres objeciones: la medida daría paso a un “parálisis y desastre administrativo” en el gobierno municipal, debido a la previsible falta de acuerdo o consenso entre miembros de distintos partidos políticos; en segundo lugar, alegan que “la eficacia administrativa y la responsabilidad de los alcaldes quedaría anulada” ante el aumento de capacidad fiscalizadora de los nuevos concejos municipales; y, finalmente, sostienen que se fomentaría la corrupción, ya que el partido mayoritario apelaría a la venalidad de los representantes de la oposición en los nuevos concejos para garantizar su hegemonía.

La oposición política, naturalmente, ha rechazado estas objeciones. Según ella, los argumentos son débiles y, en el fondo, ocultan intereses partidarios ilegítimos, es decir, intentarían enmascarar prácticas tradicionales y antidemocráticas de hacer política. La representación proporcional en los concejos municipales, en cambio, contribuiría a la descentralización administrativa, estimularía la construcción del sentido de nación y contribuiría a la creación de una cultura política participativa. En el fondo, pues, la medida en discusión constituye una de las formas más directas y específicas para aplicar el principio del pluralismo el cual, como sabemos, es uno de los contenidos básicos de la democracia.

Tal como ha señalado en un artículo periodístico Salvador Samayoa, detrás de estas resistencias de la derecha se esconden prácticas partidarias obsoletas que han convertido las alcaldías en plataformas para pagar favores, mantener pequeños feudos de poder, ofrecer empleos y preservar la

fidelidad de los dirigentes locales. La eficiencia administrativa y el bienestar de las comunidades serían secundarios. Por otro lado, señala el analista, el control total de las alcaldías por un sólo partido ha servido para evadir la transparencia en el uso de los fondos y para encubrir la utilización de los recursos municipales para apoyar las candidaturas del partido en el poder.

Un análisis ponderado y objetivo de los argumentos esgrimidos a favor y en contra de la implementación de la representación proporcional en los gobiernos municipales no puede menos que pronunciarse a favor de la adopción de la medida. La representación proporcional en el gobierno local contribuirá a la modernización política y cultural del sistema. Pero cabe advertir que el rico potencial modernizador y democratizador de esta medida no alterará las prácticas políticas locales si antes no se opera un verdadero cambio en los partidos políticos y en el funcionamiento de su sistema en el país. Mientras exista un divorcio tan tajante como el que se da en la actualidad entre aquéllos y el ciudadano común y corriente, quien

no se siente incluido, protegido ni representado, por esas maquinarias electorales, la redistribución del poder en las alcaldías únicamente tendrá un resultado relativo en cuanto a modificar la competencia interpartidaria.

En definitiva, aunque muy lentamente, la democracia va ganando terreno en la creación y afirmación de aquellas instituciones y mecanismos que la hacen viable y real. Las reformas electorales propuestas son, pues, una buena muestra de ello. Si estas reformas se llegan a aprobar y se ponen en práctica, el proceso de consolidación democrática habrá dado otro paso importante y decisivo. La propuesta de reforma es, por lo tanto, acertada y necesaria —de hecho, impostergable. Sin embargo, debido a los grandes rezagos en materia de democratización que nuestra sociedad experimenta es, con todo, una reforma todavía insuficiente. El desarrollo de esquemas de competencia democrática exigirá nuevas y más profundas transformaciones en materia electoral.

A. S.

