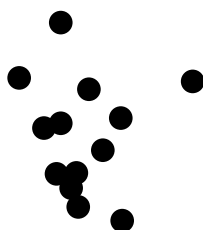


Saldos de la reforma electoral.

Lo positivo, lo negativo, los pendientes

Fernando Rodríguez Doval



*Para Tere,
por aquellas conversaciones*

La Reforma Electoral que recientemente fue discutida en el seno del Congreso de la Unión, ofrece una gama de saldos: Positivos, negativos y otros francamente regresivos, a juicio del autor. En este artículo, también se plantea que se trata de una Reforma incompleta.

La experiencia comparada nos muestra que en una democracia multipartidista y con gobierno dividido son bajas las probabilidades de sacar adelante grandes reformas en materia política, económica o social. Las llamadas “reformas estructurales” son mucho más factibles en gobiernos autoritarios, en donde la falta de contrapesos y de oposiciones fuertes e institucionalizadas facilita los cambios amplios e integrales promovidos desde el gobierno.

Así ocurrió, por ejemplo, en el Chile de Pinochet o en el México anterior al año 2000: en ambos países, las grandes reformas ha-

cia una economía de mercado, en esos casos, se dieron antes de la democratización del régimen –aún cuando en el caso mexicano quedaron varias transformaciones pendientes. En una democracia son tantos y tan variados los actores y los intereses con poder de veto que a lo máximo que se puede aspirar es a reformas de carácter gradual e incremental, que en no pocas ocasiones terminan siendo subóptimas.¹

Desde esta perspectiva se puede analizar la reforma electoral recientemente aprobada por el Congreso de la Unión: algunas cosas son muy positivas, otras no tanto, y otras son francamente regresivas. El balance neto se comprobará una vez que la nueva arquitectura legal en materia electoral comience a funcionar.

La reforma electoral aprobada contiene cambios sustanciales respecto a la normatividad hasta ahora vigente. En buena medida,

podemos decir que es una reforma bastante amplia, aún cuando diste mucho de ser holística al ceñirse únicamente a los términos de la competencia político-electoral y no a las relaciones que subyacen en el actual esquema institucional y que no incentivan plenamente la construcción de mayorías parlamentarias y la cooperación entre los Poderes y los diferentes actores políticos. Así las cosas, la reforma aprobada alterará algunos de los términos de la competencia electoral –lo cual era harto necesario– pero no modificará esencialmente la dinámica establecida una vez que las Cámaras han sido conformadas, excepto por el tema de la compactación del calendario electoral, del que hablaremos más adelante. Subsiste, por lo tanto, la amenaza de la parálisis y la imposibilidad de que nuestra democracia aumente realmente de calidad.

1. Los avances de la reforma

Hay varios elementos de la reforma aprobada de los que vale la pena congratularse. Quizá el principal de ellos esté relacionado con la prohibición para los partidos

¹ Eso que sin duda pudiera parecer un inconveniente de un sistema democrático, bien pudiera considerarse como uno de sus grandes beneficios. En una democracia nadie puede, por sí solo, reinventar el país ni inaugurarlos.

políticos y candidatos de contratar spots publicitarios en los medios electrónicos de comunicación. En el esquema hasta ahora vigente, la mayor parte del dinero público que recibían los partidos políticos en años electorales se destinaba casi directamente a los medios electrónicos lo cual, aunado a campañas tremendamente largas, hacía que éstos se comportaran de manera similar a como lo hacen los oligopolios, aumentando tarifas y utilizando ese poder para obtener prebendas políticas.² Este esquema, copiado de Estados Unidos, es ajeno por completo al que impera en otras democracias del mundo (como Alemania, Inglaterra, Francia, España, Italia...), en las cuales el Estado compra franjas televisivas que después reparte a los partidos políticos en función de su fortaleza electoral y sin que nadie se escandalice por supuestas faltas a la libertad de expresión, tal y como arguyen los concesionarios de la radio y la televisión los cuales, ciertamente, verán mermar el gran negocio que hasta ahora han hecho durante las campañas electorales. Con la nueva reforma México se encaminará hacia un modelo similar al que impera en las democracias más avanzadas del mundo.

Por otro lado, la reducción del tiempo de campaña electoral, tanto en elecciones presidenciales –en las que pasa de seis a tres meses– como en elecciones intermedias –que sólo durará dos meses–, es sin duda una buena noticia. Hasta ahora teníamos campañas demasiado largas y, por lo tanto, costosas, lo que generaba hastío en la población

y un impresionante derroche de recursos. Campañas más cortas modificarán las estrategias de los candidatos e introducirán variables muy interesantes de competencia. Se ha reducido también el dinero destinado a los partidos –habrá que ver cuánto es el saldo neto teniendo en cuenta los enormes ahorros que ahora experimentarán con motivo de la no contratación de anuncios en radio y televisión– lo cual era una demanda generalizada en un país con tanta pobreza y desigualdad.

La ya mencionada compactación de las elecciones locales que se lleven a cabo durante el año –que ahora se celebrarán todas el primer domingo de julio– es sin duda una de las modificaciones más benéficas y más de fondo. El actual calendario electoral es absurdo (sólo en este año tuvimos un total de siete jornadas electorales y catorce procesos estatales distintos) y teníamos casos como el de Oaxaca que en un mismo año celebró dos elecciones locales en fechas distintas (una para elegir Congreso local y otra para elegir alcaldes) o el del Estado de México, que entre julio de 2005 y julio de 2006 celebró tres elecciones diferentes (gobernador, alcaldes y Congreso local, y federales).

La gran dispersión de los calendarios electorales ha traído consigo consecuencias muy negativas para la gobernabilidad del país y para la construcción de acuerdos estables entre las diferentes fuerzas políticas, elemento consustancial a un sistema democrático. Por un lado, ocasiona que se viva un clima de permanente competencia entre los partidos, lo cual dificulta la llegada a buen puerto de las diferentes negociaciones en las distintas materias que se discuten en el

Poder Legislativo; si la lógica es competir y no cooperar, es natural que los partidos busquen diferenciarse a fin de poderse hacer más visibles ante los electores. Asimismo, tantas elecciones en períodos tan cortos incentivaba a que los partidos no tomaran decisiones que pudieran ser electoralmente poco rentables en el corto plazo, aún cuando sean necesarias para el país; en efecto, si las posturas que se tomen van a ser constantemente controvertidas por los otros partidos que también están buscando el voto, el incentivo hacia la incertidumbre y la indefinición es claro.

Otro aspecto bastante positivo de la reforma es el que tiene que ver con la publicidad de los tres órdenes de gobierno, que a partir de ahora será estrictamente institucional y no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. No han faltado los gobernadores priístas que ya han reaccionado negativamente contra esta intención. Y en tiempo de campañas la propaganda gubernamental, de cualquiera de los órdenes de gobierno, será suspendida.

La posibilidad de que el Instituto Federal Electoral organice elecciones estatales también es una buena nueva. En el nivel subnacional subsisten muchos de los peores vicios del pasado, y los consejos o institutos electorales de los estados en muchos casos son meros apéndices del gobernador, por lo que su autonomía no es auténtica. Es de suponer que si el IFE participa directamente en la organización de estos comicios las cosas puedan cambiar.

² Recuérdese el año pasado cuando la tristemente célebre "Ley Televisa" fue aprobada en pleno fragor de la contienda electoral.

2. Lo negativo de la reforma

Los anteriores puntos parecen ser avances muy importantes en materia electoral. Sin embargo, hay otros elementos que a primera vista parecen preocupantes.

El principal de ellos tiene que ver con el Instituto Federal Electoral. La remoción de sus actuales consejeros, aún cuando sea escalonada, es un muy mal mensaje de cara al futuro. El IFE es una institución que ha demostrado funcionar bien –por más que el perfil de los actuales consejeros sea bastante bajo y esté a años luz del de los anteriores– y prueba de ello es el nivel de confianza que un alto porcentaje de la población deposita en ella. Pero lo peor del asunto es que se sienta un pésimo precedente: los partidos removerán a los consejeros electorales siempre que no estén de acuerdo con sus decisiones: si una vez pudieron, no hay ningún elemento para suponer que no lo podrán volver a hacer.

Es falaz el argumento de que los consejeros cambian como producto de la reforma igual que ocurrió en ocasiones anteriores: en aquellos casos cambiaban también las atribuciones y la propia naturaleza del instituto, algo que no ocurre ahora, por lo que la sustitución de los consejeros más parece una venganza política que supone una contundente victoria política de Andrés Manuel López Obrador y el Partido de la Revolución Democrática.

Siguiendo con el IFE, no hay claridad sobre la forma en que pueda funcionar la nueva Contraloría General que se estableció para fiscalizar los ingresos y egresos del Instituto, y cuyo titular será nombrado por los dipu-

tados. Existen dudas razonables sobre si este Contralor no pondrá en riesgo la autonomía del IFE.

Asimismo, la reforma recién aprobada establece que los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. La intención en abstracto puede parecer muy loable, pero es absolutamente inoperable. ¿Acaso no son las campañas el momento idóneo para que los electores se alleguen de información sobre los candidatos? Sin duda que sí, y la mayoría de las veces es la campaña negativa la que proporciona mayor información sobre los candidatos. Si los distintos aspirantes no pueden “denigrarse” entre ellos, ¿cómo podrán enterarse los electores de la viabilidad o inviabilidad de las diferentes propuestas? ¿Cómo discernir entre los candidatos con un negro historial –recordado en campaña por sus adversarios– y aquellos que sí tienen una trayectoria respetable? Imaginemos por un momento a un elector que no tiene absolutamente ninguna información sobre los candidatos –bastantes más de los que creemos– y sólo escucha lo que éstos dicen de sí mismos, ¿a cuál van a elegir? ¿Acaso no presumirán todos de ser la mejor opción? ¿Acaso no presentarán cada uno de ellos la mejor imagen de sí mismos? Es la campaña negativa –o de contraste, si se prefiere el eufemismo– la que procura información verdadera a los electores

Pero, además, no quedan claros los límites de la supuesta “denigración” y dónde empiezan y dónde acaba ésta. Si, por poner un ejemplo, un candidato le dice a otro en un debate que su pro-

puesta económica es inviable y puede conducir al país a una crisis, ¿no lo está acaso denigrando e insinuando que es un incompetente? Si este candidato le responda y le da a entender que su aseveración es falsa, ¿no lo está entonces llamando mentiroso y, por lo tanto, denigrando? ¿Cómo serán de ahora en adelante los debates y las campañas? ¿Un intercambio de elogios? ¿Ganan los electores con ello?

Otro aspecto riesgoso de la reforma tiene que ver con la eliminación constitucional de la limitante de las candidaturas independientes, mal llamadas ciudadanas. Dejar abierta la puerta a candidatos sin partido representa la posibilidad de que personajes sin un compromiso partidista puedan tener acceso a cargos de elección popular y, de esta manera, regresar a la política personalista, por un lado, y evitar la responsabilidad por la actuación de políticos que no tendrán el respaldo de una institución debidamente constituida, por otro.

3. Una reforma incompleta

Varios pendientes quedan después de esta reforma electoral la cual, como ya se mencionó, introduce nuevas reglas para la competencia por el poder pero que no necesariamente suponen un rediseño institucional del país. Seguiremos teniendo un diseño que dificulta enormemente la construcción de mayorías parlamentarias y que no incentiva la cooperación entre los diferentes partidos (aún cuando un gran avance en este sentido suponga la compactación de los calendarios electorales anuales).

Queda pendiente, en primerísimo término, la gran reforma

de la reelección legislativa. Con esta medida se tendría una clase política mucho más profesional, cercana a sus bases de apoyo, responsable y rendidora de cuentas, otorgándosele al ciudadano un derecho del que ahora carece: el de juzgar a sus representantes y decidir si merecen permanecer en su cargo. Pero además de todo ello, con la posibilidad de la reelección en el Congreso los legisladores tendrían muchos más incentivos para cooperar entre ellos, toda vez que se ampliaría su horizonte temporal y su relación e interacción muy probablemente no se limitarían a tres años, sino que tenderían a ser permanentes y de largo plazo, propiciando un ambiente de mayor confianza y aumentando los costos de no respetar acuerdos.

Por otro lado, es evidente que nuestro sistema electoral no propicia la construcción de mayorías estables, al tener un alto componente proporcional que genera demasiados partidos en el Congreso, por un lado, y una distorsión en las preferencias reales de los ciudadanos, por otro.³ De ahí que parezca necesario aumentar el componente mayoritario del actual sistema, lo cual se puede hacer por dos vías: reducir el número de diputados a 400, de los cuales 300 serían electos por el principio de mayoría relativa y 100 por el de representación proporcional; o mantener el actual número de diputados pero aumentando a 400 los electos por mayoría simple y disminuyendo a 100 los de representación proporcional. Con ello sería más probable que

el partido más votado pudiera alzarse, en un momento determinado, con una mayoría legislativa o, en su defecto, quedarse cerca de ésta, disminuyendo los costos de negociación con los demás partidos y facilitando la construcción de coaliciones parlamentarias mínimamente ganadoras.⁴

Esta reforma no modifica los umbrales mínimos que un partido necesita para poder tener acceso a diputaciones de representación proporcional. En la actualidad el umbral es de 2%, ocasionando que partidos sin mayor fuerza electoral tengan varios diputados, lo que se traduce en un sistema de partidos con riesgo de fragmentación al haber relativamente bajas barreras de entrada. Sin ir más lejos, en la actual Legislatura hay ocho partidos con representación en la Cámara de Diputados, el número más alto de nuestra historia reciente. Además, estos partidos pequeños pueden formar una alianza electoral con alguno de los considerados grandes y con ello asegurar su presencia en las Cámaras sin que sepamos realmente cuál es la fuerza de la que gozan. Otra reforma podría evitar eso, permitiendo únicamente aquellas coaliciones en las que el elector pueda identificar a qué partido está apoyando y así comprobar la fuerza electoral de los partidos coligados.

4. Una reforma incremental, no integral

Habrá que ver cómo funcionan las reformas aprobadas una vez que entren en vigor. Lo que parece claro es que nuevas dinámicas emergerán en el sistema político

mexicano: es evidente que las reglas no son neutrales, sino que moldean la conducta y fomentan comportamientos en un sentido o en otro y que, por consiguiente, tendrán ganadores y perdedores.

La reforma contiene avances importantes, tiene también diversos aspectos negativos y un importante número de pendientes. Es una reforma gradual e incremental, como la gran mayoría de las que se pueden llevar a cabo en una democracia, en la que el consenso absoluto o la unanimidad se tornan prácticamente imposibles. Por eso, aunque la reforma sea incompleta e insuficiente, debemos ser conscientes de que constituye un paso adelante en el objetivo de tener un sistema político que funcione con mayor eficiencia y calidad, como también es un paso adelante el hecho de que los tres partidos principales pudieran por fin ponerse de acuerdo en un tema fundamental para el país.

El siguiente objetivo, una vez modificado sustancialmente el marco electoral, tiene que ser reformar el régimen político en lo que respecta a la construcción de mayorías y el fomento a la cooperación entre partidos y Poderes, a fin de lograr una democracia que dé mayores resultados y donde se entierre definitivamente la amenaza de la parálisis y la ingobernabilidad, las cuales han estado latentes desde que tuvimos por primera vez un gobierno dividido en 1997.■

³ Si analizamos las 300 elecciones distritales para elegir diputados federales en 2006, veremos que en la gran mayoría de los casos los electores dieron una mayoría clara a su representante. En promedio, la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de casi el 14% (cálculos realizados por el autor).

⁴ Para una amplia explicación acerca de los diferentes sistemas electorales, véase Alonso Lujambio, "Sistemas Electorales", en *El Léxico de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 2001.