

Las reformas al circuito electoral

/Seminarío México • Juan Luis Hernández

Anomías políticas campean a lo largo y ancho del país. La coyuntura política está marcada por acontecimientos que tienen en la sucesión presidencial adelantada el epicentro de reconfiguraciones de poder. Los temas del desarrollo han sido pospuestos por la politización de las políticas públicas, la parálisis legislativa y la confrontación estéril. Buena parte del cambio social y estructural del país atraviesa acuerdos transversales entre las principales fuerzas partidarias. No obstante, los partidos están ocupados en el costo político y en la construcción de precandidaturas presidenciales.

Esta ansiedad establece un contexto poco propicio para la construcción política. Urge identificar las nuevas reglas del juego que arbitren la lucha por el poder en tiempos de poliarquía. Durante años el sistema político mexicano ha ido transformando sus elementos definitorios gracias a reformas electorales. Pareciera ser que insistir en ellas sería no sólo innecesario sino irrelevante. Sin embargo, los actores políticos están desbocados en una carrera sin fin que los anima a buscar el poder sin contenedores. El resultado está a la vista: mucha política y pocas o nulas políticas públicas.

El circuito electoral que facilita la representación política para la toma de decisiones está absolutamente rebasado. La reforma electoral de 1996 ofreció las condiciones para que apareciera en el panorama partidario la alternancia y la competencia más equitativa. Pero en pocos años el sistema electoral y el sistema de partidos han evolucionado de tal forma que el circuito electoral no reúne los requerimientos para promover que la natural disputa por espacios de poder termine politizando toda la vida pública.

La política mexicana ha incorporado actitudes, valores y acciones nuevos en la disputa por los cargos de representación popular. Nuevos códigos y claves de interpretación en la vida pública marcan la esfera de lo político en la construcción de un nuevo régimen. Las

últimas dos contiendas federales (2000 y 2003) reclaman un nuevo diseño institucional para el circuito electoral. Uno de los ángulos de ese circuito, amerita atención especial, la variable *tiempo*.

El diagnóstico es por todos conocido: campañas electorales largas, antecedidas por precampañas que inauditamente duran años. Complementariamente, la variable *tiempo* se satura: todos los años, México vive al menos una decena de procesos electorales en alguna parte del país. Los resultados están a la vista: una politización exarcebada de la función pública y un dispendio de recursos que ofende la lacerante pobreza que carcome a la nación.

El exceso de democracia daña a la democracia. La política total ahoga las expresiones ciudadanas hacia otros caminos de representación. La vida pública del país se satura tanto por la dinámica político-electoral como por las anomías que se desprenden de ella al no existir límites en el comportamiento pasional de los actores partidarios.

¿De qué sirve un circuito electoral que funcione con precisión de relojería suiza si la ciudadanía deja de creer en él? El peligro del colapso social empieza con el escepticismo y la indiferencia ante la política. Nos lo recuerda Rousseau cuando afirma que “desde que al tratarse de los negocios del Estado, hay quien diga ‘¿qué me importa!’, se debe contar con que el Estado está perdido”. El nuevo diseño institucional para la política mexicana requiere un contenido de viabilidad.

La política no debe ser sólo la expresión electoral y partidaria de la lucha sorda por el poder. La democracia requiere de procesos electorales, pero no se agota ahí; es más, el problema de la democracia representativa es que no ha podido extender los espacios en donde se defina y construya ciudadanía más allá de las urnas. En consecuencia, electorizar la política es fortalecer la partidocracia, politizar las políticas públicas y absolutizar el “costo político”.

En suma, un nuevo tiempo para nuevas prácticas político-electorales. Un tiempo construido socialmente para una política que necesita fomentar contiendas

electorales austeras, que quiere propiciar ciudadanía y que le urge enviar un claro mensaje a la sociedad: la política, a través de las elecciones, promueve la construcción del país desde la diferencia y la pluralidad en la arena de las instituciones en un marco de gobernabilidad.

En marzo de este año, tanto el Ejecutivo federal como las fracciones parlamentarias del PRD-PRI-Convergencia presentaron iniciativas de ley para reformar el circuito electoral atendiendo temas como tiempos de las campañas, precampañas, elecciones concurrentes y fiscalización a los partidos.

En términos generales, el Ejecutivo federal propone recortar a 45 días de precampaña y 90 de campaña presidencial; 90 días de campaña para senadores y 67 para diputados; disminuir el costo de las elecciones, prohibir tapizar avenidas y edificios históricos con pancartas, fiscalizar el financiamiento que reciben los partidos y reducir los tiempos de campañas para diputados locales y alcaldes.

La propuesta de estos partidos pugna por reducir a 90 días la campaña presidencial y a 45 la de diputados y senadores; a su vez, promueve reducir paulatinamente a 40% los costos de manera escalonada de 2005 a 2010; manifiesta que sólo el IFE podrá contratar tiempos en radio y televisión durante las campañas.

Comparando estas propuestas, estimo que se debe ir más allá. Una campaña presidencial en México sería suficiente limitarla a 60 días. En virtud de que las precampañas habrán a su vez posicionado a candidatos, la contienda presidencial podría muy bien desarrollarse en ocho semanas con tiempos oficiales del IFE. Este lapso obliga a los equipos de campaña a pensar mejor los puntos estratégicos. Jamás habrá tiempo suficiente para visitar todos los puntos del país y los candidatos no lo han estado haciendo en las últimas campañas. Reducir a dos meses la campaña presidencial empuja a los candidatos y sus equipos a concentrarse en ideas y no en guerra sucia.

Consecuentemente, las campañas para senadores, diputados federales, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal tendrían una duración de 30 días. Las campañas de diputados locales, presidentes municipales y jefes delegacionales del Distrito Federal tendrían que durar tres semanas.

Por otro lado, se ha dicho que el exceso de procesos electorales politiza en demasía la agenda de políticas públicas. En la medida en que los procesos locales (estatales y municipales) han ido ganando terreno en el juego geoestratégico de los partidos, los años electorales terminan construyendo un "costo político" que

Réplica

Ligia Tavera Fenollosa. Profesora-investigadora. FLACSO-México. A mediados de 1970 únicamente en tres países de Latinoamérica, Costa Rica, Colombia y Venezuela, se llevaban a cabo elecciones regulares, abiertas, competitivas y limpias. En la actualidad todos los países de la región con la excepción de Cuba se gobiernan democráticamente. Un mecanismo central en estos procesos de democratización fueron las reformas a los sistemas electorales, lo que no es de extrañar pues éstos últimos además de ser las instituciones políticas más manipulables, determinan qué candidatos son elegidos y qué partidos llegan al poder, e influyen de manera decisiva en otros aspectos centrales de la política como el sistema de partidos, la gobernabilidad y el comportamiento electoral de los ciudadanos. Así, a través de las reformas electorales es posible mejorar la representación política y dotar al sistema político de mayor gobernabilidad.

Sin embargo, parecería que lograr ambos objetivos de forma simultánea no ha sido una tarea fácil. En la mayoría de los países de la región, las reformas emprendidas han tendido a favorecer la representación en detrimento de la eficacia. La llegada de más partidos a los congresos y a los cargos de elección popular no se ha traducido, como bien lo señala Juan Luis Hernández, en acuerdos políticos sobre cuestiones sustantivas. Por el contrario, ha "electorizado" la política, provocado bloqueos legislativos y dificultado la gobernabilidad.

Es en este marco que el Ejecutivo y los partidos han presentado, después de ocho años, diversas iniciativas de cambio en materia electoral. Las propuestas se centran en la reducción de los tiempos, gastos y frecuencia de precampañas y campañas. Un aspecto central en cualquier proceso de reforma es el acuerdo entre las partes involucradas. Por ejemplo, la reforma electoral de 1996 tuvo como claro propósito que las elecciones ganaran credibilidad y aceptación. Es decir, buscó la construcción de un entorno de confianza que garantizara la pluralidad y la alternancia en el poder. ¿Qué se pretende lograr con los cambios propuestos? No me parece que esté claro.

En la perspectiva de Juan Luis Hernández, el factor tiempo se convertiría en el detonante de un mejor desempeño de los actores y las instituciones políticas.

En mi opinión, la elaboración de su hipótesis requiere de una reflexión previa sobre el objetivo de estas nuevas modificaciones a la legislación electoral. ¿La regulación propuesta de los tiempos conllevaría a mejorar el desempeño de los legisladores, fomentaría el establecimiento de acuerdos entre los partidos?, ¿contribuiría a su legitimación?, ¿reduciría la corrupción política?, ¿garantizaría un acceso más equitativo a los medios de comunicación?, ¿mejoraría la calidad de las campañas políticas?, ¿incentivaría la participación ciudadana?

subyuga o posterga los acuerdos de mediano y largo plazos entre las fuerzas políticas.

El llamado a las urnas es altamente recomendable que sea una vez cada tres años, tanto para elegir representantes de elección popular federales como locales. Este principio requiere una voluntad política de todas las fuerzas para hacer posible técnicamente dicha operación. Los institutos electorales jugarán un papel importante en la convergencia de padrones, distritos y casillas. El debate sobre lo operativo será intenso pero no deberá ser obstáculo para provocar que el país regule sus elecciones y convoque a los ciudadanos a periodos electorales unívocos, intensos, esporádicos y cortos.

Las precampañas se han convertido en el nuevo fenómeno político-electoral después de la alternancia en la presidencia de la República. Las antiguas reglas no escritas en torno a los juegos sucesorios se han trasladado hasta sus antípodas: los autodestapes por un lado, y la construcción de candidaturas por otro, configuran el nuevo entramado de los juegos de poder. La ansiedad de postulación política y la "urgencia" por mantenerse en posición de "tiro" protagoniza procesos adelantados y perversiones políticas que involucran poca transparencia en los dineros públicos y privados que impulsan las precampañas.

Ante esta situación es importante clarificar que las precampañas alcanzan tres niveles de identidad: las que se impulsan al amparo de la titularidad de un puesto ejecutivo o legislativo; las que se desahogan a través de autopostulaciones de candidatos independientes sin partido; y las que se desarrollan en el marco de la contienda interna de los partidos.

Las precampañas que anteceden a procesos internos de los partidos deben ser reguladas por el IFE, específicamente en la contraloría de su financiamiento. En este sentido, no se riñe con las garantías individuales. Este punto ha sido polémico pues se piensa que la regulación de precampañas afecta la libertad de asociación y expresión. Como son las propias garantías, sólo se propone que se regulen. Aún acotando los tiempos de las precampañas, se dan fenómenos de construcción de candidaturas previas a las primarias en los partidos. En este caso, como hemos observado, el IFE tendría que tener elementos de seguimiento y fiscalización de candidaturas independientes debido a que los precandidatos han decidido poner en juego recursos para señalar ideas, compromisos y valores.

Se propone eliminar el financiamiento privado, reducir en 50% el costo anual de los partidos políticos y complementar el círculo virtuoso con responsabilizar al

La multiplicidad de posibles metas hace indispensable definir cuál es el fin del proceso de reforma y qué resultado debe surgir de él. Además, cabría preguntarse si es suficiente actuar sobre la variable tiempo para lograr lo que después de todo debería ser el objetivo central de la nueva reforma electoral: generar las condiciones que permitan una mayor y mejor gobernabilidad.

Finalmente, un proceso de reformas excesivamente largo podría desvirtuar cualquier intención de cambio pues dejaría de ser percibido como una voluntad democratizadora auténtica. Como muy bien nos lo recuerda Juan Luis Hernández, el tiempo es una variable central en los procesos de reforma, aunque no siempre suficiente.

Comentarios

Emilio Rabasa Gamboa. ITESM-CCM. La ponencia de Juan Luis Hernández nos hace reflexionar sobre esa "politización exacerbada" que Bobbio advirtió y por qué al "electorizar la política" estamos fomentando una "partidocracia" en México.

Probablemente esto obedece al éxito que tuvo la vía electoral como el elemento clave para impulsar la transición democrática. A diferencia de otros países que recurrieron a diferentes expedientes en su proceso democratizador, como el pacto de las fuerzas políticas (La Moncloa en España), las reformas económicas (buena parte de Europa del Este), las reformas sociales (en Centroamérica), en nuestro país, las reformas electorales que se dieron de manera ininterrumpida desde los setenta, con López Portillo y Reyes Heróles hasta la del presidente Zedillo, fueron abriendo espacios a diversos actores políticos (partidos, gobierno, organizaciones no gubernamentales, etc.), quienes "empujaron" a nuevas y mayores reformas hasta llegar a la alternancia pacífica del Ejecutivo federal en la elección del año 2000. Ésta es, en breve, la tesis de Woldenberg, Becerra y Salazar (*La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000). La exitosa vía electoral para el cambio democrático acabó por engolosinarnos, confundiendo la parte con el todo, y creyendo que lo electoral cubre la totalidad de la vida pública de México. No es el caso. Con todo y lo importante que son los procesos electorales, no hay que sobredimensionarlos, descuidando otros nichos de la política, como las relaciones de los poderes federales entre sí y con los locales, ámbitos en los que andamos estancados.

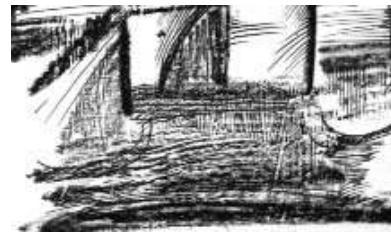
Por ello estoy de acuerdo con Juan Luis en cuanto a que al acortar (incluso a la mitad de lo propuesto por Fox y de los partidos en la Cámara de Diputados) los tiempos y gastos de campaña, la nueva reforma sería un buen detonante de formas nuevas del quehacer político, tanto dentro del terreno electoral, como fuera del mismo. Aquí es donde deberá brotar el ingenio de nuevos actores (diferentes a los ya desgastados y de sobra conocidos) para reinventar a la política con

nuevas formas y estilos, más claros y directos de acercamiento con la ciudadanía y sobre todo que garanticen una moral pública combinada con la eficiente gobernabilidad de las que ahora carecemos.

Miguel Ángel Valverde Loya. Seminario México. La reforma electoral es la relativamente más fácil de llevar a cabo, ya que todos los partidos concuerdan en que es necesaria, y les interesa que de alguna manera se concrete. Sería un pendiente menos, para poder concentrarse en otras reformas (energética, fiscal, laboral) más complicadas. Su logro podría presentarse como una reivindicación de los partidos ante la sociedad, tan desacreditados últimamente. Buena parte de la negociación es de carácter técnico, a la luz de experiencias de otros países de similar tamaño, sistema, y contexto histórico. Sin embargo, la negociación política puede estancarse o prolongarse demasiado si los actores involucrados no perciben incentivos lo suficientemente fuertes o en el corto plazo. El apoyo de la ciudadanía a las "candidaturas independientes", con una intención de voto al alza que afecte significativamente a los partidos, o bien manifestaciones de malestar social que conlleven violencia, podrían ser catalizadores de la reforma electoral.

IFE de la compra de espacios televisivos para debates y foros de discusión temáticos. Debe erradicarse la anomia que marca a la televisión como la gran ganadora en los procesos electorales. Un país de pobres no puede mantener un circuito electoral opulento.

Es urgente reformar el circuito electoral en virtud de la necesidad de pasar a la agenda de los temas de profundidad: empleo, energía, migración, pobreza, campo, entre otros. La incipiente democracia mexicana requiere estabilidad y actores políticos con incentivos para construir en medio de las diferencias, desincentivar las anomias presentes y construir un circuito electoral que haga más efectiva la representación popular. El sentido más profundo de la política está en juego ■



La política del "cambio" y cambio en la política

/Arturo García Vázquez

La percepción de amplios sectores de la sociedad de la necesidad por el "cambio", explica en gran medida los resultados electorales federales del 2 julio de 2000. Dicha percepción tuvo como contexto histórico el desgaste del sistema político PRI-gobierno, la menor tasa de crecimiento económico, el deterioro de los niveles de vida y una desigualdad social más marcada.

Este ánimo generalizado por el "cambio" encontró un campo fértil en amplios sectores sociales: los

campesinos, ejidatarios y parvifundistas cuyos márgenes de subsistencia se han visto reducidos; los sectores medios afectados en su poder adquisitivo; los pequeños y medianos empresarios que padecieron el "error de diciembre" de 1994; entre otros. En el imaginario político —"conjunto de creencias, imágenes y representaciones simbólicas (conscientes o no) detenidas, preservadas, elaboradas y compartidas por diversos grupos sociales, y que orientan los comportamientos y elecciones políticas colectivas de los mis-