



- ⁴ *La Jornada*, 16 de octubre de 2007.
- ⁵ Comparecencia del secretario de Seguridad Pública Federal, ante la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República, 19 de septiembre de 2007.
- ⁶ *Reforma*, 16 de octubre de 2007.
- ⁷ Documento publicado por *La Jornada*, 28 de octubre de 2007.
- ⁸ Patricio Patiño, subsecretario de Seguridad Pública Federal, *Reforma*, 11 de septiembre de 2007.
- ⁹ R. Ruiz Harrel, *Enfoque*, *Reforma*, 13 de octubre de 1996; y *La Jornada*, 22 de enero de 1997. Citado por Alicia González Vidaurri, en *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, Editorial Porrúa, México, p. 34.
- ¹⁰ *Idem*.
- ¹¹ *Ibidem*.
- ¹² *Reforma*, 29 de diciembre de 2007.
- ¹³ Alicia González Vidaurri, *op. cit.*, p. 25.
- ¹⁴ Felipe Calderón, *Impacto*, 6 de julio de 2007.
- ¹⁵ Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, anexo 4, subanexo 9, *Gaceta Parlamentaria*, 12 de noviembre de 2007.
- ¹⁶ Alfredo Muñoz García, *Buen Gobierno*, núm. 3, 2007, pp. 84-85.
- ¹⁷ Alejandro Nadal, *La Jornada*, 26 de diciembre de 2007.
- ¹⁸ Sergio García Ramírez, "Estudio introductorio del diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria, CNDH, 2007.

La reforma electoral: pasos equivocados en la dirección correcta

MAT COAKLEY

Político, New York University (NYU).

MARCO MORALES

Político, Instituto Tecnológico Autónomo de México/NYU.

El largo proceso que finalmente culminó en la toma de protesta de Felipe Calderón como presidente constitucional, aunado a los interminables argumentos sobre desventajas en la competencia electoral motivan una discusión más profunda sobre la naturaleza –e incluso sobre la viabilidad– de la equidad en las campañas políticas. Las últimas dos décadas en México se han ocupado, en materia electoral, de minimizar la probabilidad de fraudes electorales, ignorando la equidad casi por completo.

Es evidente que el debate previo a la reforma electoral no tuvo la profundidad –o la visión– necesaria para plantear una dirección clara para la reforma y el ordenamiento de principios para lograrlo. El resultado fue una reforma que, en esencia, ajusta tuercas y agrega periféricos a la maquinaria existente.

Nuestro objetivo no es comentar la reforma existente (*i. e.* la reforma posible). Buscamos, por el contrario, ampliar la efectividad de nuestra discusión al acotarla a un solo tema, en nuestra opi-

nión, el más importante –y el menos entendido– en la reforma: la inequidad en la competencia y la forma de reducirla o eliminarla.

Si en algo tuvo razón López Obrador durante la campaña de 2006 fue en señalar la inequidad que impera en la competencia electoral en México. Pero creer, por ejemplo, que impedir que la imagen de los funcionarios públicos aparezca en la publicidad oficial elimina la inequidad es ingenuo, por decir lo menos. Esperamos que, al concluir el texto, el lector comprenda el razonamiento detrás de esta afirmación y concuerde con nosotros en que la reciente reforma electoral equivale a dar *pasos equivocados en la dirección correcta*.

Fuera, maldita inequidad. ¡Fuera!*

Un lúcido análisis de Alejandro Poiré ha señalado ya algunos de los orígenes y de los efectos de esta inequidad.¹ Aunque válidos, sus argumentos tocan

sólo una parte de un problema más amplio que no concierne únicamente al financiamiento y al gasto de campaña. Las “peculiaridades” del proceso electoral de 2006 evidenciaron la necesidad de ampliar nuestra perspectiva para ubicar el problema y sus posibles soluciones. Tanto la participación de actores privados en las fases finales de la campaña, como el peso natural del partido en el poder como determinantes del voto ejemplifican algunos de los enfoques adicionales que deben ser atendidos al hablar de inequidad electoral. Para ser claros, estos asuntos no son nuevos; simplemente no era imperativo resolverlos en el pasado.

No diremos más sobre los gastos de campaña; Poiré ha hecho una excelente contribución en ese punto. Nos enfocaremos, pues, en tres fuentes adicionales de inequidad que fueron motivo de preocupación durante la reciente elección. Primero, los efectos sobre la equidad que resultan de la “recientemente descubierta” ventaja del partido en el poder y sus candidatos, encarnada en la posible ventaja para Calderón como resultado de la “campaña de continuidad” instrumentada por la Presidencia. También, los efectos sobre la equidad que resultan del activismo de políticos para favorecer sus propias candidaturas o a los candidatos de sus partidos, ejemplificados por la posible ventaja de López Obrador como resultado de las “conferencias matutinas” mientras era jefe de Gobierno, o el activismo de los gobernadores y presidentes municipales en eventos partidistas de campaña. Finalmente, las secuelas sobre la equidad que resultan de la intervención de actores privados en las campañas, ejemplificado por los comerciales de televisión pagados por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Jumex y Sabritas en los días previos a la elección.

Buscamos configurar un debate que pueda describir campañas electorales conducidas bajo un nivel “suficiente” de equidad. Pero para que este debate pueda ser fructífero, debe comenzar por responder las siguientes preguntas. ¿Cómo *definir* equidad? ¿Qué *criterios* son necesarios para sustentar esta definición? Más importante aún, ¿cómo *utilizar* estos criterios en la práctica para minimizar la inequidad?

Un enfoque normativo

Empecemos la discusión en la “controversial” ventaja del partido en el poder. La aún reducida inves-

tigación sobre comportamiento electoral en México sugiere que los votantes evalúan el desempeño del partido en el poder y utilizan esta evaluación al momento de votar. El presidente en turno y su partido típicamente obtienen más votos entre quienes perciben un buen desempeño de la economía y menos votos entre quienes perciben que la economía no tiene un buen desempeño.² Con estos elementos que consistentemente inciden en la decisión de voto, resulta muy difícil argumentar que *todas* las comunicaciones desde la Presidencia *siempre* sesgan a los votantes y generan buenos resultados para el candidato del partido en el poder. Sería extremadamente difícil que la Presidencia convenciera a los votantes a través de comerciales de un buen desempeño de la economía en medio de una crisis económica como la de 1994-95.

Pensemos este argumento en otra forma. Como principio, parecería correcto prohibir que el Ejecutivo –o cualquier otro poder para todo fin práctico– usara fondos públicos en campañas cuyo objetivo sea generar una ventaja para algún candidato específico. En lugar de realizar una campaña que anunciase logros selectivamente, esta campaña debería dirigirse a cumplir alguna meta socialmente deseable, como anunciar la fecha de la siguiente campaña de vacunación infantil. Después de todo, “¿por qué deberían pagar mis impuestos para que se me engañe?” Nada controversial hay aquí. Pero esto no soluciona el problema de fondo. En términos generales, el problema que deberíamos atender es que el uso –directo o indirecto– de fondos públicos para promover a un político o a un candidato genera una serie de ventajas –o desventajas– adicionales para ese político o candidato. Pero ¿qué implica una campaña política equitativa?

Una campaña política equitativa *no* es aquella en la que cada partido tiene la misma oportunidad de ganar. De hecho, esto contravendría el propósito principal de una elección donde la probabilidad de ganar debe ser una función del desempeño pasado en el gobierno y de las plataformas de cada candidato. Para determinar cuándo se justifica la inequidad y cuándo no, tenemos que distinguir entre *ventajas estructurales* (aquellas que derivan de tener un posición política particular o de ser el partido en el poder, por ejemplo) y *ventajas conductuales* (aquellas que derivan de tener políticos competentes, una plataforma atractiva o un buen desempeño en



el gobierno). El propósito central que debe lograr una competencia equitativa debe ser éste: el éxito electoral de candidatos y partidos debe ser el resultado de su conducta, tanto la pasada como aquella que esperamos en el futuro. Cuando los candidatos o partidos tienen ventajas *sólo* por estar en el poder, por su prominencia, o por tener mayor financiamiento, la probabilidad de que los votantes elijan al gobierno que mejor representa sus intereses se reduce drásticamente. Entonces, una competencia electoral perfectamente equitativa sería aquella donde los únicos factores que determinen el éxito electoral sean el comportamiento pasado y el futuro esperado de cada candidato. Estar en el poder importaría sólo porque provee información adicional sobre el comportamiento de los candidatos. Las *ventajas estructurales* son inequitativas, las *ventajas conductuales* no lo son.

Conceptualmente es posible distinguir entre un tipo de ventaja y la otra, pero en la práctica resulta bastante complejo. Pensemos, por ejemplo, en el uso de una posición prominente para publicitar una nueva política o algún logro en el gobierno. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ejemplo, puede contar con una amplia cobertura mediática basada principalmente en la inauguración de obras públicas financiadas con dinero de los contribuyentes. Cuando lo hace, puede estar sirviendo a los intereses legítimos de su puesto: es importante que los ciudadanos sepan qué se está haciendo con sus impuestos. Pero puede estar también persiguiendo intereses electorales ilegítimos: la misma plataforma puede ser usada selectivamente para asegurar que sus mensajes sean dominantes. Ambos usos son comunes en todas las democracias. El presidente Bush pronunció un discurso para celebrar el final de las “principales operaciones de combate” en Irak a bordo del USS Abraham Lincoln. Es tanto legítimo como deseable que el Comandante en Jefe explique al público su interpretación de los eventos que afectan al país. Pero también es ilegítimo usar un buque de guerra –con un alto costo para el erario público– simplemente para generar una ventaja en una elección. El problema es que ambos propósitos –ser un presidente que rinde cuentas y buscar una ventaja electoral– pueden lograrse con el mismo acto. Por lo tanto, no hay una forma universalmente conveniente de legislar para impedir estas prácticas, porque generalmente no

podemos tener certeza sobre la interpretación que debe darse a las acciones de los políticos.

Consideremos la inauguración del segundo piso en la ciudad de México. ¿Estaba López Obrador informando sobre la conclusión de una obra pública de gran envergadura, o estaba haciendo campaña antes que los otros candidatos? Y si estaba haciendo campaña, ¿no es éste el tipo de información que los votantes deberían tener al emitir su voto? “El candidato *x* hizo *a*, *b* y *c* cuando estaba en esta posición. Al menos tengo esta información sobre este candidato y puedo contrastarla con lo que el partido actualmente en la Presidencia ha hecho hasta en los últimos seis años.” Es posible, pero regresando a la distinción *estructural-conductual*, quisiéramos que la habilidad para informar no fuese dominada por quienes están en el poder, sino que generara una ventaja para quienes han tenido un buen trabajo en el poder y una desventaja para quienes han tenido un mal desempeño. Después de todo, la competencia electoral debe ser competitiva.

Equidad por “compensación”

En teoría, una forma de neutralizar las ventajas estructurales sería estimando la magnitud de sus efectos y generando mecanismos que compensaran a quienes no tienen estas ventajas. Desafortunadamente –aunque no sorprenda dada la heterogeneidad en política– más de cincuenta años de investigación en el campo de la opinión pública no han generado una evaluación confiable de la magnitud exacta o de la naturaleza precisa de este efecto.³

Si la evidencia fuese contundente, la investigación empírica debería proveernos una estimación del efecto de las *ventajas estructurales* que permitiese una compensación para llevarnos de regreso a un escenario de equidad plena. En otras palabras, la investigación empírica debería estimar el efecto de que un político inaugure un puente, tenga acceso privilegiado a la televisión nacional o tenga apariciones públicas constantes. Siguiendo la lógica del argumento, una forma de asegurar equidad en la contienda sería “compensando” a los candidatos en desventaja. Si supiéramos que diez segundos de cobertura al presidente en cadena nacional aumentan en 6% la probabilidad de votar por el candidato de su partido, y que una cantidad espe-

cífica de fondos adicionales aumentan la probabilidad de votar por los contendientes en la misma proporción, cada diez segundos de cobertura residencial en cadena nacional deberían ser compensados con la cantidad correspondiente de fondos para el resto de los candidatos. Si esta información existiese –o fuese estimable– la equidad sería un objetivo fácilmente alcanzable. Por desgracia, ninguna de las dos condiciones se cumple.

Aún cuando pudiésemos generar una tesis suficientemente robusta para explicar los efectos de las *ventajas estructurales*, no tenemos un mecanismo confiable para medir la magnitud de estos efectos. Por lo tanto, compensar las consecuencias de la inequidad parece inviable: simplemente no podemos estar seguros de que la “compensación” generaría la “equidad” que buscamos.

Equidad por otros medios

Pero si podemos hacer poco por la equidad afectando los orígenes de las comunicaciones, tal vez una solución se encuentre en balancear los espacios en los medios de comunicación impresos o escritos. Así, nuestra mejor alternativa para reducir la inequidad puede estar en disminuir las distorsiones potenciales que generan las ventajas estructurales, especialmente en materia de acceso a –y cobertura en– medios de comunicación, así como en las ventajas derivadas de diferencias en el fondeo de campañas. Varias democracias desarrolladas han establecido reglas para asegurar que la cobertura en los medios de comunicación incluya puntos de vista divergentes, y no sólo en tiempo de campaña. En el Reino Unido, por ejemplo, los canales noticiosos deben permitir a la oposición que emita comentarios luego de reportar una nueva iniciativa del gobierno.⁴ Estos requerimientos suponen que la ventaja natural del partido en el poder para generar cobertura noticiosa se ve limitada al incluir puntos de vista alternos. Con ello, se reduce la inequidad y potencialmente aumenta la competitividad en las elecciones. La aplicación de estas normas en México se vuelve un poco problemática si depende de la autorregulación en los medios a través de estándares periodísticos que son muy variables en México,⁵ o de otorgarle poder de regulación a un organismo público. Ninguna de estas alternativas

parece tener una cálida recepción entre los medios de comunicación en el país.

Una segunda política adoptada en muchos países es sólo permitir propaganda política durante los periodos de campaña. Esto permite que la regulación de las campañas no sea permanente y las ventajas de una chequera amplia sean reducidas. Hay varias dificultades en la implementación de este mecanismo. ¿Cuándo, por ejemplo, el anuncio de un jugo se vuelve *demasiado* político? Pero si esta política fuese deseable, basta un poco de creatividad para generar un criterio que permita aplicarla.

Como sea que estas medidas sean aplicadas, es claro que son preferibles a las prohibiciones que el IFE impuso arbitrariamente a la Presidencia, o la “tregua” decembrina impuesta a los candidatos presidenciales justo antes del inicio del proceso electoral. Innegablemente se trataba de medidas que buscaban generar la *percepción* de equidad en la contienda, pero como esperamos haber mostrado en estas líneas, usar la retórica de equidad y reducir las *ventajas estructurales* no es la misma cosa.

Más preocupante aún es que lograr equidad se vuelve más difícil cuando un lado es arbitrariamente silenciado, sobre todo cuando las encuestas muestran consistentemente que al ciudadano promedio le importan poco los temas políticos *excepto* cuando hay una elección cercana. Y es justamente en este momento cuando es *menos* conveniente limitar la calidad en el flujo de información política. Más información siempre es preferible que menos información. Más aún, la evidencia empírica muestra consistentemente que los individuos naturalmente rechazan la información de fuentes con las que no están de acuerdo.⁶ Esto es, los priistas tienden a creer más a Madrazo que a otro candidato, los perredistas a López Obrador y los panistas a Calderón. Por lo tanto, no todas las comunicaciones afectan a todos los ciudadanos por igual. Con esto en mente, limitar el flujo de información de algunos candidatos, podría estar reforzando la inequidad en las campañas en lugar de reducirla.

Por último, también sabemos que tener más información se relaciona con la probabilidad de acudir a votar. Tanta más información tiene un individuo, tanto más probable es que se convierta en un votante el día de la elección. Resulta, pues, difícil entender que la autoridad electoral limite el flujo informativo durante el proceso electoral. Tener electores poten-

cialmente más informados que son más propensos a votar es un elemento deseable en una democracia sana. Y mucho más, si se trata de una democracia sana con competencias electorales equitativas.

En suma...

Equidad no equivale a igual probabilidad de ganar una elección, sino a igual probabilidad de ganar como función de diferencias *conductuales*. Las ventajas estructurales generalmente existen, pero son dañinas para la democracia: reducen la probabilidad de que los votos de los individuos reflejen sus intereses de largo plazo. Identificar acciones inequitativas es difícil dado que los fines legítimos e ilegítimos generalmente se traslapan. Más aún compensar estas inequidades es una quimera; la investigación empírica no permite que la compensación sea robusta y sería controversial en todo caso.

Una solución sería tratar de minimizar las ventajas estructurales sin impactar las ventajas *conductuales*; por ejemplo, al incrementar el balance en la forma en que reportan los medios, limitar la propaganda electoral al proceso electoral, y otras medidas similares. Con ello se podría reducir los efectos de las ventajas estructurales permitiendo que el éxito electoral se base en la *conducta* presente y esperada de los contendientes. Tal vez ésta es nuestra mejor apuesta. Sería un avance sobre un escenario de inequidad sin límites y generaría condiciones para que ganar una campaña no dependa de la posición que un candidato ocupa en la actualidad, sino de las acciones que se realicen desde esa posición y de la calidad de los candidatos. La competencia electoral debe ser competitiva.

* Con nuestra disculpa a *Lady Macbeth* por abusar de la frase que la hizo famosa en los escenarios.

- 1 Poiré, Alejandro, "Reflexiones sobre la equidad en la elección presidencial", *Este País*, julio 2006, pp. 16-23.
- 2 Para el caso específico de México, véase Buendía, Jorge. 2000, "El elector mexicano en los noventa: ¿un nuevo tipo de votante?" *Política y Gobierno*, VII (2):317-352; Poiré, Alejandro, 1999, "Retrospective voting, partisanship and loyalty in presidential elections: 1994" en Domínguez, Jorge I. y Alejandro Poiré (comps.), *Towards Mexico's democratization. Parties, campaigns, elections and public opinion*, Nueva York, Routledge; Magaloni, Beatriz y Alejandro Poiré, 2004, "The issues, the vote, and the mandate for change" en Domínguez, Jorge I. y Chappell Lawson (comps.), *Mexico's pivotal democratic election: campaigns, voting behavior, and the 2000 presidential race*, Stanford, Stanford University Press; Beltrán, Ulises, 2003, "Venciendo la incertidumbre: El voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000 en México", *Política y Gobierno* x (2):325-358; y Moreno, Alejandro, 2003, *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 3 Después de cincuenta años de investigación, sólo sabemos con certeza relativa que las campañas refuerzan predisposiciones partidistas preexistentes. Para una revisión detallada de la investigación en este tema véase Kinder, Donald R., 1998, "Communication and opinion", *Annual Review of Political Science* 1:167-197.
- 4 Cualquier lector puede fácilmente verificarlo. Baste acceder a BBC news online y buscar un artículo donde el gobierno haga algún anuncio y se encontrará el punto de vista de la oposición en las siguientes líneas.
- 5 Para una interesante discusión sobre este tema, véase "Propuesta de indicadores para un periodismo de calidad en México" disponible en www.prende.org.mx.
- 6 Véase Zaller, John R., 1992, *The nature and origins of mass public opinion*, Cambridge, Cambridge University Press y Bartels; Larry, 2002, "Beyond the Running Tally: Partisan bias in political perception", *Political Behavior* 24(2): 117-150.

