

¿QUÉ REFORMA?

Alberto AZIZ NASSIF

I. El 21 de agosto de 2000 se puso en marcha la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Tres meses después, más de 150 integrantes y con un libro de propuestas, se entregaron los resultados de un esfuerzo importante. El 22 de noviembre de 2000, el presidente Fox se comprometió a asumir como propias las conclusiones de la Comisión. Cuatro años después estamos en este espacio para volver a plantear el tema, sin desconocer los muchos foros de discusión y análisis que se han hecho para tratarlo.

Hace cuatro años el clima político era diferente, entrábamos a una etapa de alternancia presidencial. Había un relativo optimismo, sin negar una atmósfera fantasiosa sobre las posibilidades de hacer reformas institucionales. Hoy nos encontramos en la parte final del sexenio, y nos preparamos para asumir una sucesión presidencial en condiciones particulares, con polarización, alta competencia, pero sin las reglas necesarias para que este paso sea exitoso, como lo fue hace cuatro años.

Desde el espacio del análisis y de la academia, considero que existen pocas posibilidades para mover el clima político que hoy existe y poder destrabar el proceso de las reformas. Pero como la situación puede cambiar, en el improbable caso de un cambio de clima, todos necesitaremos hacer propuestas otra vez. Pero si no hay tal cambio de clima entonces tenemos la convicción de que contribuiremos a la acumulación de propuestas de reforma.

El mismo formato de estas audiencias públicas en donde se pregunta ¿qué reforma? Me llama la atención el formato, lo leo como una expresión de la prisa que corre, los tiempos de la sucesión se imponen cotidianamente y la lógica de la competencia orienta la acción hacia los cálculos electorales. Resulta complicado tener tiempo público para los consensos, los acuerdos. De todas formas, me pregunto, ¿hay tantas diferencias

como para acordar las reformas?, considero que no es así. Prácticamente todas las señales que llegan del mundo político, y de forma particular del Poder Legislativo, hablan de esfuerzos para empujar las reformas. Documentos se acumulan en este sentido; decenas de iniciativas se trabajan en las comisiones o esperan su turno para ser procesadas. En la opinión pública ya existe consenso sobre algunos cambios que son imprescindibles. Foros, mesas de trabajo, seminarios, audiencias, como ésta, inundan las preocupaciones de los políticos, de los académicos, de los medios de comunicación y de la ciudadanía. Tampoco están las calles tomadas por las reformas, más bien se llenan cuando se hace una reforma como en los viejos tiempos, a espaldas de los interesados y de interlocutores legítimos.

II. Entremos en materia. Hablo desde la responsabilidad ciudadana de resistir la tentación profunda del desencanto. A estas alturas del ciclo político hay dos situaciones que es importante atender en el corto plazo, es decir, para preparar la siguiente fase política del país. Por una parte, la necesidad de modificar la dinámica política de la representación, las elecciones y los partidos; y por la otra, la construcción de mayorías. Parece que existe un coro de actores políticos que hablan del fin del presidencialismo.

Pensar en una reforma de gran amplitud, como la que imaginamos hace cuatro años, hoy resulta poco realista, y no porque no podamos ambicionar grandes modificaciones a nuestras instituciones, sino porque los márgenes son estrechos, las voluntades se han concentrado en la sucesión y resulta mejor dar un buen paso, aunque sea sólo uno.

Las problemáticas que es necesario enfrentar son la incertidumbre del 2006, que tiene como centro encauzar el juego electoral dentro de una nueva racionalidad política; y por la otra, garantizar un cambio que asegure eficacia en la toma de decisiones, es decir, modificar los incentivos para que se puedan conformar mayorías estables. La primera nos puede asegurar una sucesión con certidumbre y puede, de alguna forma, conectar de nuevo a la ciudadanía con la vida política. La segunda nos permitirá no repetir otros seis años en el mismo esquema de un gobierno dividido y un presidencialismo minoritario.

A) El centro del problema de corrupción que viven hoy los partidos políticos en México tiene su origen en la última reforma electoral, que se llevó a cabo en 1996. Con el objetivo de buscar un modelo de competitividad y equidad se crearon incentivos perversos que han generado un modelo de financiamiento y acceso a los medios de comunicación que

lleva a los partidos a quebrar las reglas del juego de forma permanente. A pesar de los millonarios recursos públicos a los que tienen derecho los partidos, la lógica de la competencia electoral conduce a la necesidad de tener presencia en los medios electrónicos, sobre todo en el medio más costoso, la televisión, por eso siempre se necesita más dinero, aunque se adquiera de forma ilegal.

El modelo establece que el financiamiento público prevalece sobre los demás; que los partidos tienen obligación de rendir cuentas; que el esquema de financiamiento tiene un componente que se reparte 30% de forma general y 70% de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior. Además, la distribución de los recursos se basa en un doble reparto, el que se da en años electorales para campañas y el de las actividades ordinarias de los partidos, ambas sumas son iguales. La bolsa tiene un multiplicador de acuerdo al costo mínimo por campaña de diputado, senador y presidente de la República y otro multiplicador por el número de partidos con registro. La elección federal de 2000 tuvo un costo de tres mil millones y la de 2003 de casi cinco mil millones de pesos. La otra parte del modelo tiene su complemento en el esquema de acceso a los medios electrónicos de comunicación. Al igual que con los recursos, se tiene una vía mixta: el Instituto Federal Electoral compra una cantidad de tiempo en radio y televisión para que los partidos puedan hacer labores de propaganda y de campaña, y además los partidos compran tiempos de acuerdo a sus esquemas de financiamiento, con el único límite legal que constituye el tope de gastos de campaña. La mayor parte de los recursos de los partidos va a la televisión.

Con este esquema, que se inauguró en las elecciones intermedias de 1997, se logró una parte positiva: por primera vez los partidos de oposición tuvieron acceso a la televisión y en horarios triple A. Tanto los recursos públicos como el acceso a los medios construyeron condiciones de más equidad. Sin embargo, el gusto duró poco, porque en la elección presidencial de 2000 empezaron a surgir los problemas. El *Pemexgate* y “Amigos de Fox” fueron las primeras evidencias de que el modelo contenía incentivos perversos.

Con las reglas que existen, el nivel de competencia que tendrá el 2006 y el debilitamiento del Instituto Federal Electoral, se perfila un escenario complicado para evitar que los partidos y los candidatos respeten la legalidad. Ante el objetivo de ganar una elección dentro de una competencia reñida, es lógico que se invierta la mayor cantidad de recursos en los me-

dios. Las campañas se han convertido en mediáticas y la presencia en la televisión se volvió imprescindible. Sin embargo, con el esquema no sólo llegó la alternancia, sino también la ausencia de debates, de ideas y proyectos. La elección del 2003 fue una campaña de medios, pero no tuvo ideas y proyectos, sino pura mercadotecnia. Este modelo generó las consecuencias no deseadas, pero explicables: la ciudadanía se alejó de las urnas. Ya sabemos cómo puede ser el 2006 con el mismo esquema de financiamiento y medios de comunicación.

La forma de construir de nuevo una base de confianza tiene que empezar con un cambio en las reglas del juego, con un modelo que pueda contener la competencia. Además de hacer un ajuste para sincronizar los calendarios electorales para no estar todos los años en elecciones, se tienen que reducir los tiempos de las campañas, normar las precampañas, tener instrumentos más eficaces de fiscalización y, lo más importante, reducir significativamente el financiamiento público; la clave para reducir el financiamiento es otro esquema en el que los partidos no puedan comprar espacios en radio y televisión y sólo tengan acceso mediante los tiempos oficiales que compre la autoridad electoral. Es la posibilidad de cambiar la dinámica de la competencia, bajar los costos y generar campañas electorales con contenidos y debates y no pura mercadotecnia.

B) La otra reforma llega como una ola de reclamos que se ha agudizado en las últimas semanas como una evidencia: la mezcla de un presidencialismo más un formato multipartidista en un contexto democrático, es la fórmula más complicada para garantizar un buen gobierno. En pocas palabras, no funciona. Ese ha sido el aprendizaje de los últimos años.

No se trata de terminar con la “presidencia imperial”, la cual ha pasado a mejor vida, sino con lo que quedó, el presidencialismo con un gobierno dividido y minoritario. No se trata de un problema de voluntad política, la cual nunca sobra para sacar adelante un proyecto, ni tampoco de una cultura política autoritaria, o del reparto de votos que ha dividido la representación legislativa en tres partes. El problema de fondo es que las reglas de este sistema político no generan mayoría, no hay incentivos para lograr acuerdos y cooperar, sino para el desacuerdo, el pleito y la parálisis. Eso explica la situación que vive México desde 1997, cuando se perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Las propuestas de reforma sobre el tipo de régimen pueden ser diversas, pero se puede empezar por la propuesta del esquema semipresidencial, el modelo de los dos motores, el presidente que comparte el poder

con un primer ministro, el cual necesita obtener de forma permanente el apoyo del Parlamento, como señala Giovanni Sartori en su texto *Ingeniería constitucional comparada*. Por supuesto que las reglas no hacen milagros, pero como dice Sartori: “difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”.

El presidente es el jefe del Estado y es elegido mediante el voto universal, pero comparte el poder con un primer ministro, el cual es elegido por el Congreso; a la estructura dual se le entiende como un gobierno de dos partes; el presidente no depende del Legislativo, en cambio el primer ministro y el gabinete sí, y necesitan su voto de confianza, o quizá sólo una parte del gabinete. Las posibilidades de combinación pueden ser múltiples, pero lo más importante es asegurar el apoyo y la formación de mayorías para gobernar. Por supuesto que un Congreso con estas atribuciones necesita un mayor grado de profesionalismo, el cual no se podrá dar, entre otras cosas, sin la reelección inmediata.

Si durante años el objetivo fue alcanzar un sistema democrático, de ahora en adelante se necesita no sólo democracia, sino eficiencia y efectividad para tomar decisiones. Estamos lejos de regresar a un mundo de partido hegemónico, pero estamos muy cercanos a tener una democracia fallida, paralizada. Llegó la hora de decirle adiós al presidencialismo en México. Y también llegó la hora de decirle adiós al esquema costoso, de pura mercadotecnia, de la política electoral.

Desde la sociedad y como ciudadanos le decimos al Congreso: esperamos resultados.