

Los retos de la reforma electoral 2013, en el contexto de la participación ciudadana*

*Gustavo López Montiel***

Como parte del proceso de perfeccionamiento democrático en México, se ha planteado la necesidad de una nueva reforma electoral que adecúe diversos espacios de acción política que aún no se encuentran claros en la ley: candidaturas independientes, mecanismos de participación ciudadana, cuotas de género, la autoridad electoral, acciones de control clientelar, entre muchas otros. Son estos temas los más referidos y han sido precisamente los abordados en las mesas del foro en el que ahora estamos.

Antes de entrar a la temática en particular, me quiero referir a tres aspectos que me parecen relevantes para plantear las condiciones de una reforma y las implicaciones que pueden tener para la temática de participación ciudadana, mismas que entonces desarrollaré en la segunda parte de este documento.

Las tentaciones de la reforma electoral

En el contexto de la reforma electoral, es muy probable que la legislatura se encuentre en una discusión, como ha ocurrido en

*Versión de audio editada.

**Candidato a doctor en Ciencia Política (New School for Social Research, Nueva York). Profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Ciudad de México (ITESM).

otras experiencias, en la que sea fácil asumir, de entrada, condiciones que históricamente han sido puntos de controversia, pero cuya adopción determina aspectos del producto final en la reforma.

A dichos espacios de controversia podemos llamar *tentaciones*, que posiblemente tengan efectos importantes en áreas que pueden ser no propiamente del espacio electoral. Entre la participación política ciudadana y la participación electoral hay una línea muy delgada, y entonces la reforma electoral obviamente tiene implicaciones también sobre los espacios de participación ciudadana que en ocasiones no dejamos claros.

Primera tentación: plantear la definitividad de la reforma electoral. Como parte del proceso de debate sobre las temáticas de la reforma y tomando en consideración las experiencias anteriores, es importante evitar la primera tentación que es denominar a esta reforma como “la última reforma”, como “la más relevante” o como “la definitiva”, como en muchas ocasiones hemos planteado las reformas electorales que hemos tenido, por lo menos, desde 1977.

Siempre hemos dicho que esta es la última reforma, que ahora sí ya viene la reforma que plantea, que construye democracia, pero nos damos cuenta que cuando termina una elección, los actores políticos se ven obligados precisamente a revisar las reglas que han regido la competencia en ese espacio.

Si bien no ha habido –más que en las elecciones de 2006, creo que es el único caso– dos elecciones federales consecutivas en que hayamos utilizado la misma ley, esto no es un problema, pues hemos construido un esquema electoral que ha permitido a los actores tener certidumbre sobre las consecuencias de sus actos en términos de competencia electoral.

Si bien la ley se ha hecho más compleja y su instrumentación es, me parece, cara, ante las condiciones de incertidumbre y desconfianza mutua entre los actores, una ley como la actual

define en casi cualquier espacio, límites a la acción política, y permite calcular los costos y beneficios de la misma. Es decir, hemos construido un entramado formal que a final de cuentas permite a los actores políticos calcular los costos de sus decisiones y los beneficios que pueden generar a partir de ellos.

Ante ello, me parece, no hay razón para plantear la definitividad de la ley, pues los actores políticos buscan reducir, precisamente, las condiciones de incertidumbre para poder calcular, de mejor manera, las opciones que deben realizar en el contexto de la competencia política.

Dichos contextos son cambiantes, por lo que las reglas, en un proceso de construcción democrática como el que estamos teniendo, también, necesariamente, tienen que cambiar y por tanto irse ajustando a las condiciones que vamos creando. Y eso, me parece, es un primer tema que tiene que ver con la tentación de declarar a esta reforma, ahora sí, como la última reforma. Todavía estamos en un proceso de construcción, del que apenas llevamos unos treinta años, cuando la experiencia en otros países que son democráticos, es que la democracia no se construye en 10, 15, 20 años sino en procesos de competencia política que en ocasiones ha llevado 400 o 300 años y que en México apenas estamos comenzando.

Segunda tentación: la centralización. Las reformas electorales recientes han hecho un esfuerzo por generar mecanismos de centralización en diversos procesos, que debido a su naturaleza deberían estar en el contexto de los estados del país, por lo que han atentado contra condiciones del federalismo electoral pues en épocas pasadas se habían asumido como parte de las áreas de acción estatal.

Esto ha roto con la lógica de la dinámica política local, tratando de sobreponer la lógica del centro en una condición que habíamos pensando superada. Por ejemplo, un Instituto Nacional de Elecciones, por decir lo menos, sería la cereza del pastel de

hechos como elecciones coincidentes y concurrentes en una sola fecha, asignación centralizada de espacios y medios electrónicos de comunicación en tiempos de campaña, entre otros muchos aspectos que hemos construido y que han llevado a centralizar, me parece, la organización y control, obviamente, de los mecanismos electorales o de los procesos electorales.

Me parece que esta es una de las principales tentaciones que tenemos ahora. Asumir, por ejemplo, que un Instituto Nacional de Elecciones sería más barato o que daría más legitimidad a una elección, es desconocer en buena medida la dinámica local que impera en la competencia política, que no es igual a la dinámica nacional y que a final de cuentas buscamos traer siempre esos procesos de competencia al espacio central y nacional.

Tercera tentación: la desconfianza como condición normal de la democracia mexicana. La ley electoral ha institucionalizado la desconfianza de los actores políticos hacia ellos mismos y la ha trasladado a otros espacios de acción, cuya naturaleza debe ser fundamentalmente operativa y técnica. Esto ha implicado que los procesos electorales sean cada vez más caros y complejos para todos los actores políticos y administrativos.

Mantener la desconfianza como base de la lógica de los procesos electorales no únicamente repercute en que el espacio del debate se haga más complejo, sino que también traslada esa dinámica al espacio del electorado y la opinión pública.

Por un lado, la ciudadanía desconfía del sistema electoral, en la misma proporción que lo hacen los actores políticos de ellos mismos, como las encuestas lo demuestran cotidianamente. Esa relación de desconfianza se incrementa con el trabajo de la autoridad electoral. También se ven condiciones que de origen minan su legitimidad, lo que se potencia a partir de la mala comunicación de las decisiones propias de dichos órganos colegiados o de conflictos que surgen como parte de su operación cotidiana ante la ausencia de contrapesos a ellos mismos.

Esa institucionalización de la desconfianza es uno de los límites más importantes en la participación ciudadana; no únicamente en procesos electorales sino en espacios de decisión que abarcan desde la comunidad hasta la construcción de política pública.

La participación ciudadana

En un régimen representativo como el mexicano, se puede asumir falsamente que la participación ciudadana no es indispensable, pues existen espacios de decisión cuyo origen ha pasado por un proceso de legitimación ciudadana que ha delegado en ciertos órganos la capacidad de decidir de manera vinculante para todos.

Este principio es cierto en la base. Pero también, desde la teoría política, desde Hobbes y Locke, o desde la construcción empírica del parlamento inglés en el siglo XII o desde los primeros congresos representativos, no de ciudadanos únicamente sino de intereses concretos, los órganos representativos no han podido decidir, necesariamente, sobre todo sin la existencia de contrapesos.

La democracia asume la existencia de reglas que construyen una relación de retroalimentación entre ciudadanos y gobernantes, pero también la construcción de contrapesos. Es ahí donde la participación ciudadana es fundamental para limitar el espacio de decisión y hacer efectiva la necesidad de retroalimentación. Pero también es por ello que los espacios de representación no se construyen solos, porque su presencia implica pérdida de poder y control por parte de los representantes electos, sino que se generan fundamentalmente a partir de la lucha y la participación ciudadanas.

En el contexto mexicano, la participación ciudadana ha sido ampliamente comentada y debatida, pero me parece ineficientemente introducida en la legislación. Entre otros elementos

tenemos el plebiscito, el referéndum, la consulta pública, la audiencia pública, incluso los juzgados populares y la posibilidad de petición. Y en tiempos más recientes, el presupuesto participativo y la iniciativa ciudadana.

Muchos dirían que al estar contemplados en la normatividad, aunque en ocasiones no reglamentados, estas figuras de participación ciudadana tienen la posibilidad de ser utilizadas. El problema es que si realmente fueran efectivos, restarían capacidad de decisión a otros órganos y actores constituidos.

Como resulta obvio, el incremento de la participación ciudadana resta capacidad de decisión a actores que actualmente deciden en esos espacios en donde no hay participación ciudadana. Entre ellos, obviamente, las propias legislaturas.

Un aspecto que es necesario fortalecer en la ley, me parece, son los mecanismos de participación ciudadana que van más allá del espacio electoral, pero que pueden encontrar en él un asidero para tener mayor efectividad.

En la primera instancia se debe hacer viable la posibilidad de utilizar el referéndum y el plebiscito en el espacio federal para no replicar las experiencias en aquellas entidades en que las figuras se presentan pero que no necesariamente funcionan, debido a restricciones excesivas que se plantean en las leyes respectivas, retirando, en la realidad, la plausibilidad de su uso para la ciudadanía.

Por ejemplo, para hacer un plebiscito o un referéndum en el Distrito Federal, necesitamos tal número de firmas que, al tenerlas, mejor hacemos un partido político y ya no necesariamente un referéndum. Además, la Asamblea Legislativa también decide sobre si hacemos o no la consulta a partir de esos mecanismos. Así, obviamente, la decisión se mantiene en el espacio de la autoridad.

No solo los requisitos para su realización sino también los umbrales para su efecto vinculatorio han sido los principales obstáculos para el uso eficaz de estos instrumentos, por lo que

hacer accesibles y eficientes en el ámbito federal estos mecanismos, sería fundamental para avanzar en un esquema de participación que genere contrapesos a las decisiones trascendentales de la política pública.

A la par de esto, me parece un aspecto importante, empatar mecanismos de decisión ciudadana con procesos electorales. De esa manera, se ahorran recursos al aprovechar que los ciudadanos van a las urnas, e incluso, se logra que más ciudadanos acudan a votar si hay incentivos adicionales para hacerlo en términos de la construcción de política pública y no únicamente para elegir representantes.

Mecanismos publicitarios sobre elementos de la ley u otros actos de autoridad permitirían generar un vínculo más efectivo entre ciudadanía y gobernantes, al dejar a la decisión colectiva temas controvertidos que requieren un mandato mucho más expreso que únicamente la interpretación del sentir ciudadano que las cámaras del Congreso de la Unión realizan a través de los grupos parlamentarios.

Estas prácticas harían también más eficiente el uso del plebiscito, al permitir que en un mismo acto se elijan representantes y se decida, obviamente, sobre mecanismos de política pública.

A la par de la organización electoral estaría la instrumentación de estos mecanismos, posiblemente en boletas diferentes y dando la opción para que los ciudadanos puedan elegir y participar tanto en la elección como mecanismo de decisión de representantes como en la decisión sobre la política pública que se está planteando. Pueden participar en uno o en otro o a lo mejor en los dos, pero me parece que ese sería un tema fundamental de la posibilidad de elección que los ciudadanos tendríamos en un escenario de ese tipo.

Otro elemento de participación ciudadana estaría dado por el hecho de poder elegir autoridades adicionales a las que ahora ya elegimos. Para la construcción eficiente de contrapesos es momento de avanzar a la elección, por ejemplo, de contralores

públicos, que tenga la posibilidad de revisar actos de las autoridades administrativas, defendiendo intereses ciudadanos.

Obviamente, estos mecanismos de elección podrían no ser partidarios, y si lo son, podrían establecerse mecanismos de contrapeso en los que si un partido ganó una posición, el espacio de contraloría sea para el partido contrario.

En la actualidad, los órganos de control tienen diversas formas de designación y vínculo. Precisamente en ello se encuentran sus límites más importantes, pues al estar vinculados al mismo poder que controlan o al estar acotados en términos de la efectividad y alcance de sus decisiones, se genera la imposibilidad de control efectivo y, en el peor de los casos, impunidad.

Si se generaran mecanismos de control ciudadano a través de contralores electos, cuyo incentivo sea la reelección por uno o dos periodos adicionales, tendríamos un espacio de contrapeso efectivo que obligaría tanto a la autoridad política como a los espacios de administración pública, a cuidar los espacios de decisión y conducirse con apego a la ley.

Otra posibilidad, en ese sentido, es la elección de integrantes de órganos colegiados, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través de mecanismos ciudadanos para reconstruir la legitimidad de dichos órganos ante sus interlocutores y la ciudadanía.

Las formas actuales de designación dejan, en general, esa capacidad a las cámaras del Congreso de la Unión, lo que implica un sesgo en la legitimidad de quienes se designa. Incluso si se planteara la designación a partir de cuotas partidarias, me parece, la presión sería menor y tal vez la legitimidad mayor, pues se asumiría de entrada el tipo de funcionarios y por lo tanto habría mayor honestidad en el tipo de decisiones. Es decir, si dijéramos que al PRI le tocan dos consejeros, y al PAN dos, dependiendo de los votos conseguidos en la elección, pues a lo

mejor eso generaría más legitimidad en el propio Consejo General del IFE que la forma que tenemos ahora. No estoy proponiendo eso. Estoy proponiendo que estos consejeros sean electos en espacios de decisión ciudadana, que tengan que ver obviamente con los intereses que a final de cuentas son los que deciden.

Es posible que estos planteamientos parezcan inocuos o inverosímiles, pero son mecanismos que existen en otros países y que han dado buenos resultados en términos del incremento y sostenimiento de la participación de los ciudadanos, no únicamente en elecciones sino para el involucramiento de ellos en las decisiones públicas.

De hecho, por ejemplo, no fui más allá al plantear la elección, como se da en otros países, de jefes de la policía, de bomberos, de ministerios públicos, de autoridades de transporte o de otras autoridades. Hay infinidad de cargos que en muchos países son electos a través de ciudadanos, incluso con partidos, pero también hay un juego ciudadano que se da en el espacio comunitario.

Algunos planteamientos dicen que aún no tenemos la madurez política para asumir estas figuras y mecanismos. Si no podemos hacer que vaya más de 10 por ciento de la gente a votar en elecciones vecinales, cómo vamos a tener otros mecanismos de participación ciudadana.

Me parece que el problema está en qué elegimos; es decir, es un problema de atribuciones, es un problema de recursos y es un problema de espacios de decisión. Si vamos a elegir a alguien que va a decidir dónde poner una jardinera en un espacio público, pues no nos genera interés. Pero, por ejemplo, contrastemos esos mecanismos de participación en diversos espacios comunitarios del país, y tomo un ejemplo muy concreto: en aquellos lugares donde se eligen mayordomías (en un contexto religioso) –es un ejemplo, no es que las vayamos a elegir así–, los vecinos se organizan de manera independiente de los espacios religiosos y construyen mecanismos de elección, de competencia, de vigilancia, de acuerdo y de ejecución en espacios libres y legítimos

construidos por ellos mismos, pero son cosas que les importan a los vecinos, son cosas que le importa a la gente que establece esas comunidades porque para ellos es muy relevante quién controla, quién tiene al santo en un tiempo determinado, quién organiza la fiesta, es decir, son cosas que le importan a la gente.

Entonces, si vemos qué nos importa en los espacios donde vivimos, por qué no comenzamos a establecer mecanismos de participación ciudadana para elegir a quien nos genere precisamente esos elementos que nos importan y no a quien va a decidir dónde poner una jardinera.

Las tentaciones planteadas originalmente cierran los espacios para la incorporación eficiente de mecanismos de decisión ciudadana en la legislación que ahora comienza a discutirse. La posibilidad de centralizar aún más un conjunto de procesos, rompiendo lógicas locales de competencia política -no necesariamente electoral-, que definan los espacios de participación ciudadana para la generación de contrapesos locales, y de la misma forma cerrar la posibilidad de reformas electorales adicionales, no permitiría hacer madurar diversas disposiciones sobre participación ciudadana y generación de contrapesos e incentivos políticos que definen, al final de cuentas, mecanismos de decisión sobre lo fundamental.

Finalmente, institucionalizar la desconfianza entre los actores y ubicarla en el contexto de la ley, genera un efecto similar en la ciudadanía y su participación, pues comenzamos también a desconfiar precisamente de esos espacios construidos para nuestra participación desde la autoridad. Los espacios de participación ciudadana más eficientes son los que los ciudadanos construimos desde abajo.

Así, las tres tentaciones de las que hablaba al inicio, se convierten también en los principales obstáculos para hacer eficiente la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en la legislación que actualmente se está discutiendo.