

Reflexiones sobre la equidad en la elección presidencial de 2006

ALEJANDRO POIRÉ

Profesor visitante en Estudios Latinoamericanos en la John F. Kennedy School of Government de Harvard University. Este ensayo fue preparado originalmente como una Conferencia Magistral, dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el seminario internacional "Instituciones y Procesos de la Democracia Mexicana", el 7 de junio de 2006.

Agradezco a Alejandro Díaz Domínguez sus valiosos comentarios a una versión previa de este ensayo.

El activismo de la autoridad como un problema

El tema que motiva este ensayo es el de la equidad en el proceso electoral y los medios de comunicación. Pero no puede abordarse este asunto sin dar cuenta del contexto en que se plantea esta reflexión. Por primera vez en al menos diez años, en el proceso electoral actual, el tema de la equidad en la contienda ha dejado de ser solamente estrategia de sobrevivencia de posibles perdedores. Hoy la preocupación alcanza cierto grado de consenso no solamente entre actores partidarios, sino entre algunos sectores más amplios de la sociedad, analistas e incluso autoridades.

Solamente en un contexto en el que las propias autoridades están convencidas de la existencia de la inequidad puede entenderse el celo con el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral han insistido en defender el mandato de la ley que prohíbe a los partidos "denigrar" a sus adversarios, y fortalecer la vigilancia de la "neutralidad" de los funcionarios públicos. Lo más notorio ha sido que una decisión tras otra, primero por magras mayorías, y luego por sendas unanimidades, el Tribunal y el IFE han ido declarando ilegales aquellos spots de uno y otro partidos que, en su apreciación, "demeritan la fama pública" de los diversos candidatos presidenciales.¹ Esto solamente puede explicarse, quiero argumentar, en razón de una preocupación ulterior por la equidad de la contienda electoral, que es pertinente analizar tanto en su congruencia

interna como en sus implicaciones de corto y mediano plazos para la salud de la democracia en México. Ése es el propósito al que dedico estas líneas, advirtiendo que mis conclusiones no son del todo optimistas, y mi tono ciertamente crítico.

No sorprende que los actores políticos, en reacción anticipada a una posible derrota, pretendan descalificar un proceso electoral fundamentalmente equitativo y legítimo. Así lo hicieron candidatos de partidos opositores en procesos electorales previos, y así lo hacía incluso el actual presidente de la República hasta en la propia mañana de la jornada electoral que finalmente lo llevó a la victoria. En cada ocasión se han advertido los peligros de deslegitimar el proceso. En cada ocasión, contendientes temerosos de su desempeño han desatendido las advertencias, y ha tocado a los ciudadanos otorgar triunfos e imponer derrotas suficientemente contundentes para evitar una eventual crisis de legitimidad.

En el proceso electoral de 2006, sin embargo, la noción de inequidad en la contienda, promovida por los partidos, tiene tracción en la opinión pública precisamente porque se ha apoderado, pareciera, de las conciencias y decisiones de las propias autoridades electorales. Eso es lo que sí sorprende, y preocupa.

Al escribir estas líneas corre aún la incertidumbre sobre el resultado que presenciaremos el 2 de julio. Pero tenemos ya certeza de que este proceso electoral es algo muy distinto al ocurrido en las últimas tres elecciones federales. Hoy, las decisiones tomadas en fechas recientes por el Tribunal Electoral y el IFE parecieran dar aliento al reclamo partidario: no que esta-

mos an
mo lo f
partido
fraude
la conti
glas act
suficien

Ante e
la actual
para fi
el clin
parte,
te es c
jurisdi
opinac
que reco
dad por
aceptar,
que se tu

Queda
concienci
do violer
responsal
bancadas
reformas
previsible
cos por u
denostar
cos de cor
tad y estr
bancadas
indebidan
vidores pu
así con la
ciones de
en el presi
del proces
tienda ine
la nueva r
solver por
des, como
por la vía
oportunida
necesarias
contra la e
exhaustiva
necicio de
danos en
democrática
Mas las p
son falsas.

mos ante la presencia de una elección de Estado, como lo fueron las celebradas al amparo del sistema de partido hegemónico; tampoco que se prepara un fraude de mayúsculas proporciones, como ocurrió en la contienda presidencial de 1988; mas sí que las reglas actuales de la competencia por el poder no son suficientes para garantizar un entorno de equidad.

Ante ello, solamente pareciera quedar como recurso la actuación decidida y sistemática de las autoridades para frenar los posibles abusos, y tratar de atemperar el clima de crispación que tiene su razón de ser, en parte, en la propia inequidad. El argumento subyacente es casi explícito: ante el activismo administrativo y jurisdiccional, los partidos –y los siempre temidos opinadores profesionales– no tendrán más alternativa que reconocer los denodados esfuerzos de la autoridad por suplir las deficiencias de la ley, y aceptar, cualquiera que sea el resultado, que se tuvo *la mejor elección posible*.

Quedará, sigue el argumento, en la conciencia de los actores que han querido violentar la equidad en el proceso la responsabilidad de sus desaciertos: en las bancadas legislativas por no realizar las reformas necesarias para atajar los retos previsibles, en los partidos y sus estrategias mediáticas por usar sus spots para polarizar el ambiente y denostar a sus adversarios; en los medios electrónicos de comunicación que han manipulado la voluntad y estrategias de todos los contendientes y sus bancadas para aprobar reformas legales que les son indebidamente favorables; en los innumerables servidores públicos electos que han insistido en violar, así con la mínima frase de un discurso, las disposiciones de neutralidad vigentes; y muy especialmente en el presidente Fox, que ha renunciado a ser árbitro del proceso. Sobre ellos pesará el costo de una contienda inequitativa, y sobre esos temas deberá versar la nueva ronda de reformas electorales, a fin de resolver por la vía legal lo que las actuales autoridades, como las anteriores en su momento, suplieron por la vía reglamentaria y jurisdiccional. En dicha oportunidad, se le deberán otorgar las atribuciones necesarias ya no para regular los excesos que atentan contra la equidad, sino para administrar aún más exhaustivamente la competencia electoral, para beneficio de esa masa amorfa y desprotegida de ciudadanos en cuyo nombre se ejerce la contienda democrática.

Mas las premisas en que se sustenta el argumento son falsas. Peor aún, sus predicciones erróneas, y por

tanto, las implicaciones de corto y mediano plazos, graves. En el escenario de un posible conflicto a la mañana siguiente de la elección, la estrategia no parece sensata. A diferencia de lo sucedido en el pasado, cuando las autoridades y su actuación fueron dique a la suspicacia, hoy han decidido marchar a su vanguardia y desde ahí pretender controlarla. Probablemente no lo lograrán –quizás incluso le han dado suficiente impulso como para ser rebasados por ella. Por el contrario, una revisión de los fundamentos de la equidad en el proceso muestra cómo los motivos de preocupación y la consiguiente necesidad de acción de las autoridades electorales son mucho más reducidos que lo que se pudiera suponer.

Fundamentos de la equidad en el proceso electoral

¿En qué descansa la equidad del proceso electoral? Analizamos cuatro aspectos centrales que inciden en ella.

1) En el acceso al dinero necesario para competir. En todos los sistemas partidarios del mundo, permea la preocupación de que existan alternativas políticas que en principio puedan contar con la simpatía del electorado –ya sea por su desempeño o sus propuestas– pero que por situaciones no atribuibles a sus posibles simpatías, no tengan acceso al financiamiento necesario para competir. En diversos regímenes antiguamente autoritarios, la solución más común ha sido la de ofrecer financiamiento público a los partidos para que cuenten con una base mínima sobre la cual construir estrategias de competencia que les den viabilidad. En el caso mexicano, y en atención a mantener la sobrevivencia del PRI fuera del amparo gubernamental, y subsidiar la construcción de las organizaciones opositoras, nos hemos encargado de convertir el problema del *acceso al financiamiento* en un problema de *exceso de financiamiento*. Aunque esto es materia de una discusión más amplia, baste ver las implicaciones del actual esquema de financiamiento para la contienda electoral federal de 2006.²

De acuerdo con la información oficial del IFE, para el presente año los partidos políticos nacionales recibirán un total de 4 138 millones de pesos. Conforme a la ley, este financiamiento se concentra en los tres principales partidos, pero una vez que se toma en cuenta la formación de coaliciones, los fondos totales con que los contendientes pueden contar para el año electoral son francamente notables.

visión de los rebases correspondientes a la elección intermedia de 2003, el monto de sanción fue reducido sucesivamente, primero por la Sala Superior del Tribunal tras las impugnaciones partidarias a la sanción originalmente impuesta por el IFE, y después adicionalmente por el Consejo General del IFE en su acatamiento de las sentencias correspondientes. Si el cumplimiento de los topes se considerara como indispensable para mantener la equidad, resulta incomprensible que se hubiesen relajado los criterios de sanción por parte de la autoridad. Y sin embargo, así se hizo, por lo que resulta evidente que ello no fue motivo de preocupación.

Quizás esto se deba, implícitamente, a una segunda consideración respecto a los topes de gasto de campaña, a la cual solamente apunto: la investigación empírica existente no respalda la conclusión de que dichos topes promueven necesariamente mayor equidad. El argumento lógico que respalda esta evidencia es simple: si hay ventajas inherentes para algún contendiente (típicamente las ventajas de contender desde la plataforma de visibilidad que otorga algún cargo público actual o previo), la única forma en la que sus opositores podrán contender eficazmente contra él será gastando más dinero, o gastándolo *mucho* mejor. Ahora bien, si todos los contendientes tienen retornos similares a su gasto electoral, un tope en éstos pudiese solamente reproducir las ventajas originales de quienes llegan a la contienda con ellas. Bajo esta perspectiva, los topes de gasto de campaña funcionan como mecanismos de protección de los partidos grandes o ganadores, bajo los cuales otras alternativas no podrán incrementar su rendimiento, y por tanto su efecto en la equidad es cuestionable. Desde luego que la aplicación específica de este razonamiento al caso mexicano carece aún de evidencia empírica que nos permita valorarlo, y debe contextualizarse respecto de otras instituciones, como son los montos de financiamiento privado permitido, etc. Sin embargo esta discusión permite concluir que si existe una preocupación real por la defensa de los topes de gasto de campaña, ésta no se refleja en las acciones de las autoridades. Más bien, éstos no pareciesen estar en peligro, o bien su valor como instrumentos de equidad debiese ser revalorado. En suma, el problema tampoco pareciera estar ahí.

3) El acceso a los medios de comunicación. Cabe aquí recordar algunos elementos existentes en la regulación electoral vigente. El primero se refiere a los

monitoreos de contenido de medios de comunicación, instrumento de autorregulación por excelencia que ha funcionado con un éxito tal desde hace varios procesos electorales, que ha dejado de ser motivo de mayor interés. En efecto, una revisión cotidiana de los medios de comunicación impresos revela que el monitoreo de contenidos de noticieros y otros programas de radio y televisión realizado por la Comisión de Radiodifusión del IFE ha recibido poca atención en general, y mucho menos en relación con lo que han recibido los más novedosos monitoreos de promocionales o espots. Casi podría decirse que la cobertura que los medios hacen de las campañas ya no es noticia. Lejos han quedado las consignas ciudadanas que invitaban a no ver "24 Horas porque oculta la verdad" como en 1988, dejando paso a las

notas sobre los impactos que aparecen pagados por un candidato u otro. Quizás esto responde a que la concentración y conducta de cobertura de la industria de medios electrónicos en su conjunto justifique una menor preocupación al respecto.⁵ Pero también tiene que ver, necesariamente, con el inmenso acceso que los partidos políticos tienen a dichos

medios electrónicos, gracias no solamente al financiamiento al que ya nos referimos, sino a otras prerrogativas que lo magnifican.

Así, a los más de 4 mil millones de pesos con que los partidos cuentan para sus gastos durante 2006, hay que sumar los dos programas mensuales que cada partido tiene por estación de radio o televisión, los llamados "tiempos complementarios" que suman 250 horas en radio y 200 horas en televisión durante la campaña presidencial, y el otrora famoso programa mensual de debate organizado por el IFE, también transmitido por un vasto número de estaciones. Si bien es cierto que los medios suelen regatear el otorgamiento de espacio para estos programas, también lo es que su cobertura no es modesta, y que los partidos han desdeñado por completo el fortalecimiento de esta prerrogativa y de los mecanismos para garantizar su cumplimiento en la propia ley —de hecho la mejor evidencia de la poca importancia que le prestan los partidos a este espacio está en la calidad de los programas que producen para su transmisión en estos espacios. Esto solamente se explica, una vez más, porque el acceso por la vía comercial a los medios es vasto y suficiente. No olvidemos que a todos los espacios ya mencionados, durante el proceso electoral actual, por disposición de la propia ley, el IFE contrató

hasta 413 millones de pesos para comprar 10 mil spots de radio y 400 de televisión para distribuir semi-proporcionalmente entre los partidos.

¿Cómo puede entonces argumentarse que existe un problema de equidad en el acceso a los medios de comunicación durante el actual proceso electoral? No resulta evidente con los datos presentados, al menos, insisto, para las tres principales fuerzas políticas. Quizá se tenga que hacer referencia a un argumento histórico de nuestro desarrollo democrático, que tiene que ver con la discriminación de precios que los medios pueden realizar entre distintos compradores. Esto, amén de ser un posible problema del ámbito electoral, debiera serlo también de la propia regulación fiscal y comercial de los medios de comunicación. Pero, independientemente de que existen razones de mercado obvias que pueden explicar parte de la variación de precios, no pareciera ser un fenómeno especialmente grave en la campaña actual –al menos por el momento–⁶ y ello debe estar también en función de la propia abundancia de recursos y la existencia de medios alternativos para la realización de campañas. Cuando hay suficiente dinero para comprar, y distintas alternativas donde gastarlo, el poder de mercado de un vendedor se reduce significativamente. De hecho, el más insistente crítico de esta presunta práctica en procesos anteriores, el PRD, no pareciera haber obtenido un trato especialmente malo, a juzgar por lo que se argumenta acerca del costo de la contratación del matutino diario "La Otra Versión" en el canal 13 de televisión.

Así, del análisis del acceso al financiamiento, los topes de gasto de campaña y el acceso a los medios de comunicación, no se desprende de manera obvia elemento alguno que permita suponer que existe un problema serio en lo referente a la equidad del proceso electoral actual entre las principales fuerzas políticas.⁷ Existen problemas importantes en estas áreas, no cabe duda, pero no que afecten en modo alguno la equidad de la competencia entre las principales alternativas.

4) El abuso del presupuesto público es un tema definitorio de la equidad electoral tanto en los sistemas hegemónicos como en las democracias. En primera instancia, la vigencia del tema en la discusión mexicana contemporánea ilustra cómo el generoso sistema de financiamiento público construido en la reforma electoral de 1996, contrario a lo que muchas veces se supuso, no es condición suficiente (¿será necesaria?)

para resolver este problema. La pregunta de hecho es si puede pedirse al ámbito electoral que lo pueda atajar con eficacia cuando éste es en mayor medida competencia de las autoridades de procuración de justicia y vigilancia del manejo de los recursos en las administraciones públicas de todo el país. Aquí la situación es tan buena o tan mala como lo es el Estado de derecho en México en su conjunto.

Pero los posibles abusos no parecieran ser un fenómeno que afecte directamente la equidad. Lamentablemente, el pobre estado del imperio de la ley en México hace plausible suponer que estamos ante una situación en la que la democracia significa *igualdad de oportunidades en el abuso de los recursos*, cuando debiera ser de igualdad de oportunidades en la ausencia de abuso de los recursos. La amplia pluralidad

partidaria de gobiernos estatales y municipales de todo el país, sumada al relativamente mayor grado de control al que se encuentra sujeta la administración pública federal, sugiere que no estamos ante un escenario de posible inequidad siquiera comparable al que a la postre resultó del proceso de 2000 –como lo ilustra el caso *Pemexgate*. Dicho de otra forma, no

solamente es en el gobierno federal en donde se debiera concentrar la preocupación al respecto, sino en los generalmente más pobres entornos de control que existen a nivel local, donde se ejerce un porcentaje creciente del gasto recaudado a nivel federal. Visto desde un ángulo ciertamente pesimista, éste no es tema que preocupe por las implicaciones de equidad en un principio, en tanto que nada hace pensar que a nivel local unas autoridades serán más escrupulosas que otras. La gravedad del asunto radica en el simple abuso que se hace de los recursos que debiesen ser destinados al beneficio del público, y no de una u otra alternativa partidaria.

Ante este escenario, la ruta tomada hasta ahora por las autoridades electorales, en particular por el Consejo General del IFE, se ha distinguido por intentar hacer cumplir un acuerdo que además de promover la eliminación de propaganda gubernamental cuarenta días antes de la elección –como se ha logrado en procesos pasados– incorpora exhortaciones a la neutralidad de los funcionarios públicos, especialmente aquellos que tienen más visibilidad ante los medios: "Por su investidura, su liderazgo político propio del cargo, su responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, su influencia en la ciudadanía y la atención especial que propician en los medios de