

## América del Norte en la coyuntura electoral 2005-2006

Jean François Prud'homme

Abordar el contrastado y complicado tema de las lecciones aprendidas desde la perspectiva de los partidos políticos, en la coyuntura electoral 2005-2006 en América del Norte, constituye un reto interesante que obliga a realizar un ejercicio de política comparada todavía poco común. ¿Por qué? Porque si bien la idea de América del Norte ha empezado a tomar forma en torno a una serie de temas asociados con los tratados de libre comercio o con prioridades expresadas por los gobiernos de la región y consideradas en su naturaleza trilateral, como por ejemplo, mercado de empleo, temas de seguridad continental, etc., ello no se extiende todavía al caso de las cuestiones electorales. Ni si quiera en el campo de la ciencia política se ha trabajado de manera rigurosa y sistemática en la comparación entre los procesos electorales y los sistemas de partidos en Canadá, México y Estados Unidos.

Por lo general, hasta hace muy poco México aparecía —y sigue apareciendo— como un caso más identificado a América Latina que a América del Norte, en materia de vida electoral y partidista. Y ello se explica en parte por el hecho de que, como bien saben, desde hace apenas unos quince años se puede hablar en México

de la existencia de un sistema de partidos competitivo y también de una vida electoral que responde a los requisitos mínimos de la vida democrática. Pero no son esas las únicas diferencias que hay entre los sistemas partidistas y la vida electoral en los tres países de América del Norte. Para observar mejor estas situaciones vamos a ampliar el período en cuestión a los años comprendidos entre 2004 y 2007. En los tres países, lo que tenemos es más o menos lo siguiente.

En el caso de México, en 2006 hubo elecciones presidenciales que fueron impugnadas, tanto ante los tribunales como en la calle a través de movilizaciones por parte de una de las coaliciones que contendió en los comicios. Asimismo, recientemente se ha culminado un proceso de negociación de otra reforma electoral de envergadura en México, negociación que además se apoya de nuevo en la necesidad de creación de confianza entre los contendientes entre sí, por una parte, y de los partidos políticos hacia las instituciones electorales, por otra. Escenario parecido al que hubo durante el final de la década de 1980 y la primera mitad de los años 90 en México, algo que se creía que pertenecía al pasado.

En Canadá, durante el período que nos interesa, hubo dos elecciones federales que produjeron gobiernos minoritarios. Como bien saben, ello en los sistemas parlamentarios suele durar poco tiempo. Asimismo, durante ese período una comisión llevó a cabo una reflexión sobre el estado del sistema electoral, el sistema de partidos y de la representación política en Canadá. Además, se dieron dos reformas electorales que tuvieron que ver esencialmente con el financiamiento de los partidos políticos.

Finalmente, en el caso de Estados Unidos, lo que vamos a dejar en el trasfondo son esas largas precampañas que se iniciaron hace tiempo para la preparación de las primarias y de la elección presidencial de 2008. Entonces, éste es nuestro universo empírico sobre el cual voy a desarrollar mi presentación.

Hace como tres o cuatro años, quizá un poco más, en este mismo foro me habían solicitado hablar del estado de las instituciones y de los procesos electorales en América del Norte. En ese tiempo —era después de la primera elección de Bush—, el sistema de partidos estaba dominado por un solo partido en el Canadá. Era el momento en que, en México, las elecciones del año 2000 habían producido por primera vez alternancia en el poder; entonces, mi argumento principal era que asistíamos a una especie de convergencia en materia de vida electoral entre los tres países de América del Norte. ¿Convergencia en qué sentido? En el sentido de que México aparecía como un país que presentaba una situación electoral democrática normal, y en donde podíamos ver las fallas y carencias de países como Canadá y Estados Unidos.

Ahora, a cuatro o cinco años de esa presentación, cuando estoy frente al reto de hablar de los partidos políticos en los tres países de América del Norte, lo que me llama la atención no es tanto la confluencia o la convergencia entre los tres países, sino más bien las diferencias; sobre todo si queremos hablar de los partidos políticos, yo creo que hay que tratar de ver cómo las diferencias que existen entre Canadá, México y Estados Unidos plantean retos muy distintos en materia de institucionalización y de democratización de los partidos políticos.

Lo que estamos viendo ahora son importantes diferencias en torno a los partidos políticos y también desacuerdos acerca de la concepción de las soluciones a aportar para resolver problemas que tienen que ver con la vida democrática y la representación política. Entonces, no voy a reflexionar demasiado sobre esas diferencias, pero sí mencionaré cinco de ellas que me parecen muy importantes.

Primero, cuando hablamos de los sistemas políticos nos referimos a sistemas políticos distintos, por ejemplo, a los existentes en el conjunto de países de Sudamérica. Canadá tiene un sistema parlamentario de tipo Westminster proveniente del modelo bri-

tánico, con todo lo que eso implica. Mientras, Estados Unidos y México tienen un régimen de corte presidencial, con una división rígida del poder. Entonces, ahí hay más similitud entre Estados Unidos y México, que entre Canadá y los dos otros países de América del Norte.

La segunda diferencia, que me parece importante mencionar porque tiene impacto en la vida interna de los partidos políticos, se refiere a que los sistemas electorales son distintos. Canadá y Estados Unidos tienen sistemas de mayoría simple, mientras que México posee un sistema mixto que combina representación proporcional con representación de mayoría.

El tercer elemento que distingue a los tres países de América del Norte tiene que ver con los sistemas de partidos. Como sabemos, Estados Unidos cuenta con un sistema bipartidista que pone en competencia a dos grandes agrupaciones a escala nacional. Este sistema consolidado tiene un control nacional sobre la vida partidista, el mismo que tiende a diluirse en sus expresiones locales y regionales; ello genera que los dos grandes partidos de Estados Unidos sean agrupaciones en donde la dirigencia nacional tiene muy poco poder y casi ninguna influencia sobre las expresiones locales y estatales de dichos partidos. Estos son partidos extremadamente descentralizados y que operan mucho más como maquinaria electoral que como partidos políticos tradicionales. Similar es el caso de Canadá, con un sistema predominantemente bipartidista que históricamente ha sido dominado por dos grandes partidos políticos, el Liberal y el Conservador. No obstante, esta predominancia bipartidista está en recomposición. ¿Por qué digo que está en recomposición? Porque durante la década de 1990, por problemas de conflictos internos en el partido Conservador del Canadá, el sistema estuvo dominado por el partido Liberal, con presencia de varios pequeños partidos con una fuerza regional. Así, el sistema ha entrado recomposición porque estamos regresando poco a poco a la existencia de un sistema dominado por dos grandes partidos pero con la presencia de dos partidos menores.

Finalmente, en el caso de México, lo que tenemos es un sistema multipartidista producto del sistema electoral mexicano, en donde la dimensión proporcional es importante. De esta manera, se observa un sistema multipartidista, dominado por tres grandes agrupaciones políticas, con la presencia de una serie de pequeños partidos, que frecuentemente compiten en coalición con uno de los tres grandes partidos.

Un cuarto elemento de diferencia —y creo que esto complica la comparación—, es que la administración de las elecciones también varía. La organización, la administración y la supervisión de las elecciones se distingue mucho de un país a otro. En Estados Unidos, si bien existe una autoridad nacional, para las elecciones electorales federales la autoridad electoral es una que presenta muchas expresiones y facetas en el ámbito de los distintos distritos y condados, así como también en los diferentes estados; es un sistema controlado localmente y a escala estatal. En el caso de Canadá, hay en el ámbito federal una autoridad electoral que es pequeña, por lo menos en términos burocráticos, y que se apoya de elección en elección en la movilización de los ciudadanos que se responsabilizan de la organización de los comicios en los distintos condados; entonces, es una pequeña autoridad electoral que crece en el momento de las elecciones. En el caso de México hay una autoridad electoral central a escala federal, que cuenta con muchas facultades que después de la adopción de la actual reforma electoral tendrá más facultades aún para intervenir en las elecciones, en las campañas electorales, en la vida partidista y que se apoya además en una burocracia importante. Sobre todo esa autoridad electoral tiene presencia, ocupa ese lugar central porque es el producto de un proceso reciente de democratización en donde la vida electoral estuvo en el centro de las negociaciones entre partidos y actores políticos. De hecho, en estos momentos se está discutiendo de nuevo una reforma electoral de envergadura en México que —un poco como en el pasado— concentra en el Instituto Federal Electoral unas facultades muy importantes en cuanto a la supervisión de la vida partidista y respecto a la supervisión de las campañas electorales.

La última y quinta diferencia que quiero mencionar tiene que ver con la concepción de la figura central de la representación política en los tres países. En México, de manera muy clara, la legislación electoral hace de los partidos políticos la figura central y responsable de la representación política; es decir, en otros términos, en México es imposible ser candidato si no se tiene el aval de uno de los partidos políticos legalmente reconocidos. Hemos visto en la última elección del año 2006 el caso de Jorge Castañeda, que además llevó su caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para tratar de hacer valer la posibilidad de una candidatura independiente y esa candidatura fue rechazada por el Tribunal Supremo en México. Bien, entonces en México tanto la vida electoral como la legislación electoral giran en torno a la figura del partido político. Y ello supone, por lo tanto, que los partidos políticos son organizaciones fuertes, institucionalizadas, pues tienen que ser organizaciones —además— en donde los militantes tengan derechos ¿Por qué? Porque no pueden pretender la representación política fuera de esas organizaciones.

En el caso de Canadá, existe una combinación curiosa —que se puede apreciar por ejemplo en las leyes de financiamiento electoral— de combinación del reconocimiento, tanto al candidato como al partido político, es decir que los beneficiarios de los recursos públicos en materia electoral son a la vez el candidato y el partido. De la misma manera, los que tienen obligaciones frente a la autoridad electoral son el candidato y el partido político. Entonces en este caso, podemos suponer que el partido político no tiene el control que tiene en México sobre la representación política y la vida electoral. Y es más, recientemente a raíz de una decisión que se tomó —una decisión de la Suprema Corte dada en el 2003 ó 2004, Figueroa versus el gobierno de Canadá—, se redujo tremendamente los requisitos para que un partido político sea reconocido como tal. Antes, para ser beneficiario del financiamiento electoral, un partido político tenía que presentar los requisitos de cincuenta candidatos. Con esta decisión, un partido político podría presentar uno o dos candidatos y ser reconocido como tal. Ahí hay un

problema de compatibilidad entre los derechos colectivos de los partidos y el derecho de los individuos.

Finalmente, en el caso de Estados Unidos también la legislación contempla tanto al candidato como al partido, pero en este caso podríamos decir que la figura central tiende a ser el candidato, el individuo. Es decir, que los partidos son más bien maquinarias que permiten postular candidaturas y competir por cargos públicos. Ahora bien, ¿por qué menciono esas diferencias entre los tres países? Porque todos estos elementos tienen un impacto sobre la manera en que se concibe al partido político en cada uno de los sistemas políticos de América del Norte. En los tres países de América del Norte, la concepción del partido político es distinta y ello se refleja en varios aspectos de la vida política y electoral de esos países. Asimismo, la concepción del tipo de institucionalización deseada y la concepción misma de la democracia partidista varía en esos tres países. Personalmente creo que en la medida en que el partido político ocupe un lugar más central, más exclusivo, y reciba más recursos y beneficios del Estado, tendrá que ser objeto de una mayor supervisión de su vida interna ¿Por qué? Porque de lo contrario ello afectaría directamente los derechos individuales de los ciudadanos. En algunos casos, por ejemplo el de Estados Unidos, el partido aparece más como una especie de vehículo para los candidatos, donde lo que es importante es tener mecanismos de selección de candidatos, que en sí terminan siendo una garantía de democracia interna. En otros casos, como el de México, el ciudadano tiene que tener todavía más garantías. Garantías frente a las dirigencias nacionales de sus partidos que tienen que ser responsables, garantías frente a la lucha entre fracciones y tendencias dentro del partido. Ahí, los militantes necesitan tener más derechos. Para los propósitos de esta intervención, el modelo mexicano es el que hace más énfasis en la necesidad de tener partidos políticos altamente institucionalizados que se acercan más a una concepción clásica de los partidos políticos. ¿Por qué? Porque entre otras cosas, la representación política pasa obligatoriamente por la pertenencia a un partido político reconocido.

Por lo expuesto, y después de subrayar las diferencias entre los tres casos nacionales de América del Norte, quiero explorar brevemente, confluencias entre los tres países. Y ahí voy a mencionar tres aspectos.

Primero, es cierto que hay un intercambio de procedimientos o de prácticas entre los tres países de América del Norte. Muchos de esos procedimientos están vinculados a aspectos específicos de la administración electoral. Pero también en la vida partidista podemos ver la importación de ciertos procedimientos de un país a otro; así, ahora observamos intercambios o adopción de algunos procedimientos de selección de candidatos que prevalecen en el caso de las primarias, por lo menos el espíritu democrático de las primarias está presente en la vida interna de los partidos.

Como segundo elemento de confluencia están los problemas comunes a los cuales se busca dar soluciones. Lo interesante es que dichos problemas comunes encuentran soluciones distintas. Así, lo que parece una situación ideal, efectiva, ética en un país, puede ser considerado como algo no ideal en otro país. Por ejemplo, podemos pensar en la reflexión sobre el costo de las campañas, el financiamiento de las campañas electorales y el financiamiento de los partidos políticos. Ahí me llama la atención los casos comparados de la solución canadiense entre el 2004 y 2007 en materia de financiamiento electoral y la de México en 2007. Lo que podemos ver es que para hacer frente al mismo problema se buscan soluciones distintas que expresan valores y percepciones sociales diversas.

Otro ejemplo es el de Estados Unidos donde a nombre de la defensa de la libertad de expresión, la legislación sobre el contenido de la publicidad electoral tiende a ser muy laxa y permitir un uso recurrente a la publicidad negativa. Las campañas negativas aparecen como una parte esencial de las actividades electorales en Norteamérica. Frente a un tema similar y a raíz de lo que se produjo en las elecciones presidenciales del año 2006 en México,



el mismo tema aparece como algo que va en contra de la equidad entre partidos y que va en contra, también, de los derechos de los candidatos. Por lo tanto, en la reforma electoral que se está discutiendo en este momento se va a prohibir la propaganda negativa durante las campañas electorales y el IFE (Instituto Federal Electoral) tendrá facultades para sancionar a los partidos que recurran a ese tipo de publicidad. Lo menciono porque creo que es importante ver que, frente a problemas similares, se valoran principios distintos y se adoptan soluciones diferentes.

Antes de terminar, hay otro elemento que me llama la atención y tiene que ver no tanto con la vida interna de los partidos políticos, sino con su relación con la autoridad electoral y con el tema más general de la gobernanza electoral. Es una reflexión que surgió a raíz de la experiencia electoral de México en el 2006. Allí teníamos la impresión de que la negociación de la creación de confianza entre actores electorales era algo que pertenecía al pasado, y nos dimos cuenta de que existía todavía un problema fuerte de confianza entre actores políticos, lo que explica en gran parte la crisis que vivió México en 2006. Explica también, el hecho de que ahora estemos negociando una reforma electoral que recupera elementos del pasado en cuanto a creación de confianza. Mi preocupación es muy sencilla, ¿cuándo los partidos políticos deben adoptar reformas a las normas que rigen la competencia electoral y a qué estímulos deben responder los partidos para hacerlo? De cierta manera, los partidos políticos son los que definen las reglas del juego, son los que tienen el poder de cambiar la norma electoral, también son los responsables de la administración de las reglas del juego y curiosamente, algo que se puso en evidencia en el caso de México en 2006, no tienen la obligación a ser leales a las instituciones electorales y al sistema de gobernanza electoral. Hay momentos en que los partidos participan en la administración de la gobernanza electoral y hay otras oportunidades en que compiten entre ellos en el marco de las reglas que elaboraron y de las instituciones que crearon. Hay, allí, una frontera muy tenue y frecuentemente su vocación de competencia juega en contra de la

lealtad que deberían de tener frente al sistema de gobernanza electoral que contribuyeron a crear. Ocurre también que los partidos, siendo pragmáticos y buscando maximizar sus ganancias electorales, prefieran no adoptar las reformas deseadas para así evitar competir en un contexto que les podría ser desfavorable. Y, desgraciadamente, las reformas electorales terminan adoptándose muy a menudo ex post como solución a tensiones y conflictos políticos en lugar de ser adoptadas de manera preventiva.

Esta situación plantea un problema ético evidente. Si los partidos políticos están comprometidos con su vocación de competencia electoral ¿hasta qué punto pueden también privilegiar el bien común y la consolidación de las instituciones electorales? La pregunta es pertinente en el contexto norteamericano donde existe todavía una agenda importante de reformas pendientes.

Es el caso, por ejemplo, de Canadá, donde se comisionaron varios estudios y crearon comisiones para proponer reformas deseables a la legislación electoral. Como ocurre frecuentemente, es posible que esos proyectos no atraigan la atención de los legisladores. Y en este caso, no creo que esa apatía legislativa represente un gran peligro para la salud de la vida democrática.

Sin embargo, en un país como México donde entre los años 2000 y 2006 se presentaron más de cincuenta iniciativas de reforma electoral —muchas de las cuales ahora son parte de la reforma electoral que se está discutiendo—, los partidos no juzgaron necesario hacer un esfuerzo de negociación para adoptar esas reformas electorales de manera preventiva. El hecho de que no hayan juzgado necesario o hayan privilegiado su propio interés a corto plazo por encima del interés general ha contribuido a crear la situación de crisis que se vivió en 2006, y ha llevado también a poner en peligro la salud de la vida democrática en ese país.

Podría extenderme más sobre el caso mexicano, pero mi idea era presentarles los tres países de América del Norte y mostrar-

les que prevalecen diferencias importantes entre ellos que son de origen estructural. Esas diferencias tienen un impacto en las soluciones que se adoptan en materia electoral y en la valoración de conceptos como institucionalización o democratización de la vida interna de los partidos políticos. Y en el trasfondo, más allá de las convergencias entre institucionalidad electoral en América del Norte, la tradición democrática de cada país sigue pesando mucho en la calidad de la vida democrática y en la manera en que los partidos contribuyen a su consolidación.