

Reformas electorales y municipales: Un camino para la reconciliación*

Dr. Juan Pedro Viqueira
Centro de Estudios Históricos
El Colegio de México

Introducción

Ahora que el gobernador constitucional, Pablo Salazar Mendiguchía, ha presentado una propuesta de agenda legislativa, resulta conveniente debatir de manera amplia y abierta sobre algunos problemas recurrentes que se presentan en la vida electoral y municipal del estado de Chiapas, y pensar en algunas posibles soluciones a estos problemas.

No cabe la menor duda de que en los últimos tiempos la democracia electoral ha realizado grandes progresos en Chiapas. A pesar de que el conflicto armado no se ha resuelto todavía, en los comicios que se llevaron a cabo en los dos últimos años (2000 y 2001), se pudieron instalar casillas en prácticamente todo el territorio. Las campañas y las jornadas electorales transcurrieron en un clima de tranquilidad y sin que se verificaran hechos violentos que lamentar. La participación electoral giró en torno al 50%, lo que supuso una recuperación significativa en comparación al año de 1997 cuando ésta se redujo a tan sólo 34.8%. Se contaron con tendencias confiables la noche misma de las elecciones. Finalmente, el hecho de que se haya dado una alternancia tanto en el ejecutivo federal como en el estatal y en un buen número de municipios ha dejado sin argumentos a todos aquellos que pensaban que era inútil votar porque "siempre ganan los mismos".

* Publicado originalmente en *La Voz del Sureste* (Tuxtla Gutiérrez), Febrero 2002.

Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas en la democracia electoral chiapaneca. Esta sigue enfrentando grandes problemas que se originan de un arraigo y de una legitimidad todavía frágiles. Existe una notoria falta de adecuación de ciertas leyes a la situación social en extremo conflictiva por la que atraviesa el estado, a la diversidad económica, social, cultural e identitaria, y a las legítimas aspiraciones de amplios sectores de la población que tradicionalmente han sido marginados de la vida política estatal.

Así, la participación electoral en Chiapas sigue siendo la más baja de toda la república. En las últimas elecciones municipales, todavía se produjo un buen número de conflictos post-electorales. Prácticamente, no hay mes en el que no se produzcan movimientos de protesta que exigen la destitución de algún presidente municipal acusado de no haber realizado las obras programadas o de malversación de fondos y de corrupción. En muchos municipios indígenas, las instituciones políticas conocen importantes modificaciones, que se realizan al margen de lo establecido en la ley, dado que ésta no toma en cuenta sus formas de organización social y política. La enorme diversidad de grupos políticos y sociales que existe en el estado no se halla correctamente representada en el actual sistema de partidos políticos. Esta falta de representatividad se acentúa todavía más en la composición del H. Congreso del Estado de Chiapas.

Veamos con más detalle estos problemas y algunas de las soluciones que se les podrían dar.

El abstencionismo

Habitualmente se busca explicar el alto abstencionismo en Chiapas por las condiciones de pobreza y de marginación en las que viven grandes sectores de su población. Sin embargo, tras lo sucedido en las elecciones de los dos últimos años (2000 y 2001), es necesario matizar esta afirmación. En efecto, los índices más elevados de abstencionismo no se encuentran necesariamente en los municipios más pobres e incomunicados. Ciertamente, en las elecciones federales del año 2000, la participación electoral en Tuxtla Gutiérrez (57.3%), Tapachula (55.7%) y San Cristóbal de Las Casas

(55.2%) fue superior a la media estatal (51.4%). Pero, en cambio, en las elecciones locales, la participación en estas tres ciudades cayó por debajo del promedio del estado (Tuxtla Gutiérrez: 45.5% en el 2000 y 35% en el 2001; Tapachula: 44.8% y 40%; San Cristóbal de Las Casas: 49.1% y 45%; Promedio estatal: 49.2% y 51.4%). Más aun, los 12 municipios que rebasaron el 60% de participación en las tres elecciones son todos municipios rurales, a menudo mal comunicados (Francisco León; Nicolás Ruiz; Coapilla; Sitalá; Soyaló; Jitotol; Tapalapa; Pantepec; Osumacinta; Ocoatepec; Ixtapa y La Libertad). Tres de los nuevos municipios (Aldama, San Andrés Duraznal y Santiago El Pinar) rompieron los récords de participación en las últimas elecciones municipales, ya que más del 90% de los ciudadanos acudieron a votar. El denominador común a casi todos estos municipios es el ser pequeños y en más de la mayoría de los casos el estar poblados por indígenas. En materia de participación electoral destacan los indígenas zoques que se merecerían un reconocimiento público por su conducta cívica ejemplar. En efecto, en los seis municipios en los que representan más del 40% de la población (Francisco León; Tapalapa; Pantepec; Ocoatepec; Rayón y Chapultenango) la participación electoral rebasó en las tres últimas elecciones el 57%, llegando hasta el 89% en el caso de Francisco León en la elección del 20 de agosto del año 2000.

El caso de estos 12 municipios con altas tasas de participación en los últimos tres comicios nos muestran claramente que, contrariamente a lo que en ocasiones se afirma, una intensa vida comunal puede ser perfectamente compatible con un gran interés por las elecciones y con una fuerte presencia de los partidos políticos.

La otra conclusión que se desprende de comparar la participación electoral, municipio por municipio, en las tres últimas elecciones es que muchos ciudadanos que votaron en los comicios federales no lo hicieron en los estatales y viceversa. Las elecciones presidenciales despertaron mucho más interés en las ciudades, mientras que las de gobernador del estado y las de presidentes municipales movilizaron mucho más al electorado rural. No es por lo tanto imposible que si las elecciones federales y estatales hubieran sido concurrentes, la participación habría sido significativamente más elevada.

Por esta razón, y por muchas otras, parecería sensato reajustar las fechas de los comicios estatales no sólo para hacer que las elecciones de gobernador de Chiapas y de presidente de la república sean concurrentes, sino también para que las elecciones de diputados locales y federales vuelvan a coincidir. De esta forma, en un periodo de seis años toda la actividad electoral de Chiapas se llevaría a cabo en dos jornadas y se evitaría el mantener al estado en una perpetua contienda electoral con el desgaste político que ello supone.

Las elecciones municipales

De acuerdo a la ley, en Chiapas las planillas municipales que obtienen la mayoría simple ocupan prácticamente todos los cargos del cabildo: Presidente, síndico y por lo menos el 73% de los regidores propietarios (Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 20). Por otra parte, los pocos regidores de representación proporcional que le corresponden a los partidos minoritarios son vistos como un agregado artificial al cabildo municipal: Los electores no saben qué integrantes de las planillas pueden resultar electos como regidores de representación proporcional (Esta decisión la toman los partidos minoritarios después de las elecciones). La fórmula para calcular el número de estos regidores es bastante oscura, y, por lo general, los comités municipales de los partidos minoritarios son incapaces de saber, una vez publicados los resultados electorales, a cuántos regidores de representación proporcional tienen derecho. Finalmente, muchos de los conflictos post-electorales que se han producido en los últimos comicios tienen su origen en el hecho de que el partido mayoritario se opone a que los regidores de representación proporcional participen en el cabildo.

En términos general podemos afirmar que la inadecuada representación de las minorías en los cabildos municipales es responsable en buena medida de los conflictos post-electorales que se producen en el estado.

Ciertamente, un sistema electoral proporcional no es necesariamente más democrático que uno de mayoría simple o que uno de "doble vuelta". Cada uno tiene sus virtudes y sus defectos. Sin

embargo, en una situación como la que atraviesa el estado de Chiapas en la que urge propiciar la reconciliación de facciones locales rivales, el sistema de mayoría simple actualmente en vigor es sencillamente explosivo. Las elecciones municipales, en vez de encauzar por la vía pacífica la competencia política, pueden transformarse en motivo de graves —e incluso violentos— enfrentamientos. En cambio un sistema totalmente proporcional le quitaría mucho dramatismo a las elecciones municipales: Pequeños cambios en la votación no alterarían mayormente la composición del cabildo municipal, de tal forma que ésta sería relativamente previsible con bastante anterioridad. Además, todas las facciones políticas locales importantes estarían presentes en el ayuntamiento y podrían hacer valer su voz y su voto en todas las decisiones de una manera clara y transparente. Lo más probable es que en muchos casos, ninguna planilla fuese capaz de obtener la mayoría absoluta de la votación, y por ende tampoco la tendría en el cabildo. Así, cualquier decisión tendría que tomarse con el acuerdo de por lo menos los miembros de dos planillas diferentes.

En realidad, el gobierno municipal, en el que se concentran muchos de los conflictos políticos actuales, requiere de transformaciones todavía más profundas. La idea plasmada en la Ley Orgánica Municipal de que mientras menos habitantes tenga un municipio, más reducido debe ser su cabildo muestra un total desconocimiento de lo que es la dinámica política en las pequeñas comunidades políticas. Muchos antropólogos han hecho notar que mientras menos poder tengan los órganos de gobierno de una comunidad dada, más sus miembros buscarán repartirlo entre un mayor número de personas. Además, la existencia en las comunidades pobres y marginadas de un denso tejido social de ayuda mutua y de solidaridad —tejido social sin el cual sus miembros serían incapaces de sobrevivir— supone responsabilizar a un importante número de personas de la realización de las tareas colectivas necesarias. El caso de los municipios indígenas de Chiapas no desmiente de manera alguna estas consideraciones generales. Con la notable excepción de Chamula que se rige por un sistema extremadamente centralizado y autoritario —resultado sin duda del enorme poder político y económico de un reducidísimo número de familias—, en los demás municipios alteños es muy común que el

número de regidores sea muy superior a lo que marca la ley y que éstos se renueven cada año y no cada tres, como lo marca la ley. De igual forma, con también la excepción de Chamula, los agentes municipales son electos por los vecinos (y no nombrados por el Ayuntamiento como lo señala el artículo 54 de la Ley Orgánica Municipal). En las comunidades que no cuentan con la categoría de agencia municipal, los indígenas alteños eligen un comité de educación que cumple las mismas funciones que los agentes municipales.

Todas estas prácticas (que muchos denominan "usos y costumbres", a pesar de que algunas de ellas tienen un origen muy reciente) son de lo más democráticas y deberían ser tomadas en cuenta a la hora de reformar el sistema de gobierno municipal. En vez de decretar leyes, que en teoría pueden ser muy justas, pero que en la práctica pueden producir resultados desastrosos, parece mucho sensato inspirarse de aquellas prácticas ya existentes que han demostrado favorecer una mayor participación ciudadana. Además muchas de estas prácticas podrían ser mejoradas con el fin de que las comunidades ejerzan una vigilancia mucho más eficaz sobre el diseño y la aplicación del presupuesto municipal con el fin de evitar malos manejos, desgraciadamente hoy en día muy habituales.

Legalizando y desarrollando estas prácticas políticas participativas, se podría pensar en reformar el sistema político municipal de acuerdo a los siguientes principios:

1. Aumentar el número de agencias municipales con el fin de que toda comunidad cuente con su propio agente reconocido por el Estado, de tal forma que no tenga necesidad de "disfrazarlo" de representante del comité de educación.

2. Formalizar la existencia de un consejo de agentes municipales que participe en la discusión del presupuesto municipal y que vigile su ejercicio.

3. Instaurar un sistema de representación totalmente proporcional en el conjunto del ayuntamiento de tal forma que cada planilla cuente con un porcentaje de cargos (incluyendo los de presidente, síndico y tesorero) similar al porcentaje de votos que haya obtenido.

4. Crear la figura legal de planillas municipales independientes, con el fin de dar cabida a grupos políticos importantes a nivel local, pero que no necesariamente se identifican con los partidos nacionales o estatales existentes. Esto permitiría también que en los municipios indígenas se pudieran registrar planillas resultado de acuerdos de asamblea o "de usos y costumbres", salvaguardando el derecho de sectores inconformes a presentar su propia planilla. Las elecciones (con sufragio directo, universal y secreto) permitirían bien confirmar la decisión tomada en asamblea, bien enriquecer la composición del cabildo con miembros de las planillas "disidentes" de acuerdo a los votos obtenidos por cada una de ellas. Se tendría así un marco legal que haría posible los gobiernos llamados de usos y costumbres, sin privar a los indígenas del derecho que tienen todos los ciudadanos mexicanos que compiten por cargos de elección popular de hacerlo como miembros de un partido político.

5. Permitir que cada municipio decida libremente tanto del número de regidores que han de componer su cabildo, como de la duración de este cargo (que, claro está, en ningún caso podrá ser superior a los tres años).

6. En los municipios rurales, el presidente municipal sería responsable ante su cabildo, quien podría incluso, en casos de falta grave, destituirlo y nombrar un sustituto. Esto permitiría frenar radicalmente los malos manejos del presupuesto municipal. Incluso, se podría pensar —como sucede en muchos países democráticos— que en los municipios rurales el presidente municipal fuera electo por los miembros del cabildo. Esto garantizaría la búsqueda de consensos entre las distintas planillas en caso de que ninguna haya alcanzado la mayoría absoluta y aseguraría una estrecha supervisión del presidente municipal por parte de los regidores.

El congreso estatal

La reconciliación entre los chiapanecos debe ser una tarea urgente no sólo en los municipios sino también en el conjunto del estado. Esto supone, entre otras muchas cosas, que en la toma de decisiones participe un amplio número de grupos políticos y sociales, representativos de la diversidad

estatal. Esto implica, sin duda, mejorar la representatividad del H. Congreso del Estado de Chiapas. En efecto, si comparamos el porcentaje de votos que cada partido obtuvo en los comicios estatales de 2001 con el porcentaje de diputados que cada uno de ellos tiene actualmente en el congreso encontramos grandes desequilibrios. Así el PRI que alcanzó 36.7% de la votación tiene el 60% de los diputados. En cambio, el PRD que obtuvo el 25.5% de los votos sólo cuenta con el 17.5% de los diputados. De igual forma, el PAN con el 18.3% de la votación tuvo que conformarse con el 12.5% de los curules.

Estos desequilibrios podrían corregirse de dos maneras distintas. Chiapas podría adoptar una legislación similar a la que rige la composición de la cámara de diputados federal que prohíbe la sobre representación de un partido político en más de un 8%. Esta solución tiene el inconveniente de que el reparto de las curules se efectúa de acuerdo a fórmulas matemáticas no siempre comprensibles para el común de los ciudadanos. Otra posibilidad sería reducir el número de distritos electorales estatales haciéndolos coincidir con los distritos federales (12) y repartiendo en forma totalmente proporcional los curules restantes (28), sin tomar en cuenta el número de diputados de mayoría simple que cada partido haya obtenido. Este sistema es mucho más transparente para la ciudadanía, aunque tiene el inconveniente de que en el caso de que exista un partido predominante que llegue en primer lugar en prácticamente todos los distritos, éste se hallaría todavía muy sobre representado en la cámara local. Pero dado que todo parece indicar que nos dirigimos a un sistema de partidos cada vez más competitivo, esta posibilidad sería cada vez más remota. Así, por ejemplo, un partido que alcance el 40% de la votación y que obtenga el triunfo en la mitad de los distritos electorales contaría con el 42.5% o el 45% de las curules.

Por otra parte, para aumentar la representatividad del congreso sería conveniente que fuerzas políticas y sociales que no forman parte de partidos políticos (pienso por ejemplo en el caso de algunas organizaciones campesinas independientes) pudieran hacer oír su voz y participar en la toma de decisiones legislativas teniendo diputados en el congreso local. Esto podría realizarse permitiendo candidaturas independientes o haciendo más flexibles y más transparentes los requisitos para formar

partidos políticos locales. Para ello, una posibilidad muy sencilla de hacerlo sería la de exigir las firmas de apoyo del 1% de los ciudadanos chiapanecos (unos 20,000 electores) para registrar una lista independiente de candidatos a diputados. Este requisito es lo suficientemente difícil de cumplir como para evitar las candidaturas de grupos con poco respaldo popular. Pero al mismo tiempo, permitiría que fuerzas sociales con arraigo, capaces de obtener una o varias diputaciones de representación proporcional, pudieran participar en los comicios locales de manera independiente.

Plebiscito y referéndum.

Finalmente, sería conveniente abrir, también, canales que permitan a los ciudadanos no organizados participar directamente en la toma de decisiones políticas importantes. Para ello se han propuesto dos figuras jurídicas, el plebiscito y el referéndum, que en ocasiones se manejan como si tuvieran implicaciones políticas similares. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que no es así. El plebiscito es una votación popular sobre medidas o políticas puestas en práctica por el poder ejecutivo. Muy a menudo ha sido utilizado por gobiernos demagógicos y autoritarios para obtener momentáneamente el apoyo popular que les permita pasar por encima de las leyes que restringen sus ambiciones ilimitadas de poder. Así, más de un gobierno ha recurrido al plebiscito para obtener poderes extraordinarios que luego le han permitido instaurar regímenes dictatoriales. Ese fue el caso, por ejemplo, de Napoleón III en Francia. Lógicamente, en los países con democracias y regímenes de derecho consolidados no es común que exista esta figura jurídica.

En cambio, los referéndum, ya sean de iniciativa gubernamental o popular, que permiten reformar leyes y principios constitucionales a través de una consulta popular, son práctica común en muchos países democráticos. Se recurre a ellos cuando se trata de reformas importantes que requieren de una gran legitimidad para llevarse a cabo, o bien cuando las reformas contempladas atañen aspectos muy cercanos y personales de la vida de los ciudadanos (divorcio, aborto, etcétera) y cuando en el seno de cada uno de los partidos políticos no existe un consenso claro sobre el tema. Sirven también para

promulgar leyes que interesan a la sociedad civil, pero que afectan los intereses de los partidos políticos, razón por la cual éstos no hacen nada para que aquellas sean aprobadas en las cámaras.

Esta última figura podría ser de enorme utilidad en Chiapas para otorgar plena legitimidad a reformas a las que sin duda será necesario proceder en un futuro no muy lejano.

Observación final

Estas reflexiones y estas propuestas, algunas sensatas (espero), otras sin duda algo disparatadas no tienen otro objetivo más que el de contribuir a enriquecer el debate público que se está produciendo con el fin de abrir nuevos espacios a la participación política ciudadana y el de favorecer la reconciliación de la sociedad chiapaneca a partir de reglas que sean acordadas por el mayor número posible de grupos organizados y que reconozcan y den cabida a la enorme diversidad social y cultural que caracteriza a este estado.