

# Después de la elección de 2006, urge una nueva reforma electoral

Pablo Javier Becerra Chávez\*

No nos debe extrañar, entonces, que una vez concluido el proceso electoral y aun en medio de la discusión del supuesto fraude, de nuevo se ha puesto sobre la mesa de discusión el tema de la reforma electoral. De hecho se puede advertir la formación de un cierto consenso entre todos los partidos políticos en que la próxima elección del año 2009 no debiera llevarse a cabo bajo las actuales reglas. En ese contexto también se vuelven a discutir algunos temas de la reforma del sistema de gobierno, como el de la eventual instauración de un sistema semiparlamentario o semipresidencial.

**D**espués de los procesos electorales de los años 2000 y 2003, se hizo patente la necesidad de una nueva reforma electoral para hacer frente al proceso del año 2006. A pesar del consenso de esta necesidad entre los partidos políticos, las autoridades electorales y el gobierno, y por supuesto la mayor parte de los analistas, no pudo realizarse dicha reforma. El único punto que sí se concretó fue el del voto de los mexicanos en el extranjero, pero lamentablemente el diseño adoptado (voto postal) no fue el me-

jor y el resultado ha sido un estrepitoso fracaso.

Los otros aspectos de la reforma (dinero, fiscalización, precampañas y duración de campañas, etc.) nunca lograron el consenso de los partidos políticos y por lo tanto nunca lograron concretarse. Debido a ello durante el proceso electoral de 2006 y por lo menos un año antes (debido a las prolongadas precampañas que padecimos durante 2005), México ha vivido en el peor de los mundos posibles en materia electoral: precampañas más prolongadas que las campañas mismas, uso intensivo de las campañas negativas en los medios masivos de comunicación y el exorbitante gasto que eso implicó, un excesivo afán protagonístico

del Presidente Fox y de los gobernadores de todos los partidos, conflicto postelectoral provocado por la denuncia de un presunto fraude por parte del candidato que quedó en segundo lugar, discusión de la posible anulación de la elección presidencial, etc.

De golpe, en 2006 parecíamos haber retrocedido hasta el clima que se vivió en 1988. La principal fuerza opositora, el PRD, cuestionó fuertemente al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llegando incluso al extremo de acusarlos de ser cómplices del supuesto fraude electoral ejecutado por el gobierno y el PAN para impedir el triunfo de López Obrador. Las dos piezas institucionales que se

\* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, miembro del Área de investigación en Procesos políticos.

consideraban fundamentales de la transición mexicana han sido sometidas a un bombardeo incesante por la principal fuerza opositora.

No nos debe extrañar, entonces, que una vez concluido el proceso electoral y aun en medio de la discusión del supuesto fraude, de nuevo se ha puesto sobre la mesa de discusión el tema de la reforma electoral. De hecho se puede advertir la formación de un cierto consenso entre todos los partidos políticos en que la próxima elección del año 2009 no debiera llevarse a cabo bajo las actuales reglas. En ese contexto también se vuelven a discutir algunos temas de la reforma del sistema de gobierno, como el de la eventual instauración de un sistema semiparlamentario o semipresidencial.

## El dinero y los medios de comunicación

En este aspecto se hace cada vez más necesario buscar fórmulas que permitan romper el círculo vicioso de la legislación actual que vincula automáticamente la obtención del registro y el flujo de financiamiento público. Tenemos campañas demasiado largas y costosas, que privilegian un gran gasto en radio y televisión (de hecho, los grandes ganadores de nuestras elecciones son las grandes empresas televisoras). Además, como las precampañas no están reguladas se han convertido en un auténtico hoyo negro por el que fluyen recursos de los que nadie responde. Es imperioso cambiar ese modelo. Baste recordar que poco menos de la mitad del presupuesto del IFE y de los institutos locales se destina al financiamiento de los partidos políticos, y que buena parte de esos recursos se destina a pagar tiempos en los medios electrónicos.

Desde julio de 2003 el presidente Fox dio el banderazo de salida para los interesados en ser candidatos presidenciales, tanto de su partido como de los otros. El propio vacío de poder que generó su estilo de gobernar (o más bien desgobernar) estimuló la anticipación de la lucha dentro de los partidos por lograr las candidaturas. Lo mismo en el PRI que en el PAN se adelantaron de facto las contiendas internas, en tanto que en el PRD se inició la carrera solitaria de quien sería precandidato único. De hecho, podemos afirmar que las precampañas ocuparon un lapso de tiempo más prolongado que la campaña misma.

En esta materia son urgentes por lo menos varios cambios:

- La necesidad de disminuir el dinero público que va a los partidos, después del verdadero escándalo que ha sido constatar la clase de negocios en que se han con-

vertido algunos de ellos (el PVEM y el PSN, para solo mencionar dos).

- Urge aumentar la capacidad de fiscalización del IFE y de los institutos electorales locales sobre el dinero no público que ingresa a los partidos, aspecto que hizo crisis en los casos Amigos de Fox-PAN, Pemex-PRI. Y Ahumada-PRD.

- Regulación rigurosa de las precampañas, aspecto que hizo crisis en el proceso electoral recién concluido, pues se han convertido en verdaderos medios para adelantar las campañas de los partidos y suele gastarse mucho dinero imposible de fiscalizar. Seguramente Arturo Montiel y Santiago Creel fueron los precandidatos que más gastaron en los procesos internos de sus respectivos partidos, aun antes de iniciadas formalmente las precampañas, pero nunca sabremos cuánto.

- Reducir la duración de las campañas electorales, que en México son excesivamente largas, a lo cual ahora se sumó la duración de las precampañas. Con campañas muy prolongadas y precampañas sin límite, los precandidatos, los candidatos y los partidos necesitan cantidades crecientes de dinero. La política electoral se ha convertido en un verdadero barril sin fondo. Por eso los partidos no quisieron concretar la reforma de 2004, la cual estaba basada en una iniciativa del presidente Fox y en otra de diputados de varios partidos, cuyos objetivos fundamentales eran precisamente reducir las campañas y acotar las precampañas.

- Sobre la contratación de tiempos en radio y televisión hay dos opciones en el camino para disminuir el peso excesivo que estos medios, y particularmente la T.V., han adquirido en la política electoral mexicana: la primera es establecer la contratación de tiempos por medio del Instituto Federal Electoral y de los institutos locales, según sea el ámbito de las elecciones federales o el de las locales; la segunda es la prohibición estricta de contratar tiempo en radio y televisión por parte de partidos y candidatos, de tal manera que solamente se utilicen los tiempos oficiales.

- En el tema anterior también se impone la necesidad de prohibir estrictamente la propaganda gubernamental de todos los niveles (presidencia, congreso, gubernaturas, gobierno del Distrito Federal) durante toda la campaña electoral, así como la propaganda de terceros (particulares, organizaciones patronales o sindicales, etc.) a favor o en contra de partidos y candidatos. Para que estas prohibiciones sean eficaces se deben establecer con toda claridad las sanciones aplicables.

- Regulación de los procedimientos necesarios cuando un partido pierde el registro, en lo referente a los

bienes que adquirió con el financiamiento público y a la fiscalización de sus gastos en el proceso en que perdió el registro<sup>1</sup>.

## Unificación de calendarios electorales

Otro punto importante tiene que ver con la actual dispersión de los calendarios electorales del país, que implica la dispersión de esfuerzos organizativos y de gastos en tantos institutos electorales como entidades integran la federación, además de que mantiene a los partidos en permanente confrontación. Es necesario avanzar en la unificación de los calendarios electorales y en la racionalización de gastos que realizan los institutos locales en tareas que ya realiza a nivel federal el IFE. En este sentido hay que vencer falsos pruritos federalistas que solamente generan duplicación de esfuerzos. Además la compactación de calendarios electorales permitiría que los partidos destinen más tiempo a su desempeño en los espacios de gobierno y representación parlamentaria que a la confrontación. En la mayor parte del mundo las elecciones locales están unificadas y no existen razones de peso para que en México se mantenga la actual dispersión, que lleva incluso al extremo de que en algunos estados durante el mismo año se llevan a cabo dos procesos electorales, uno para elegir diputados locales y gobernador y otro para elegir autoridades municipales, tal como ocurre, por ejemplo, en Hidalgo y el Estado de México.

Un ejemplo interesante en América Latina en esta materia es Brasil. En ese país el mismo día que se elige al presidente y a los legisladores federales también se elige a los gobernadores de los 26 estados y del Distrito Federal, así como al los diputados locales de las 26 asambleas legislativas estatales y de la del Distrito Federal. En México son diez las entidades que ya tienen elecciones concurrentes con las federales: Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. Recientemente el Congreso de Michoacán aprobó una reforma a la Constitución estatal en el sentido de la unificación de calendarios electorales con la federación.

<sup>1</sup> Véase José Woldenberg, "Dinero y política" en Revista *Este País*, núm. 124, julio de 2001. También: Manuel Carrillo *et. al*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE-IFE, 2003. Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México, Cal y Arena, 2006.

## Reformar al Poder Legislativo

Un tercer rubro de la agenda está constituido por un verdadero paquete de reformas en materia del poder legislativo, tanto en lo que se refiere a la elección de los integrantes de las dos cámaras, como en lo que tiene que ver con su funcionamiento.

En cuanto a la elección se manejan varias posibilidades. La primera es la que ha propuesto el PAN y se traduce en la disminución a 100 diputados de representación proporcional, con lo que la cámara de diputados se reduciría a un total de 400<sup>2</sup>. Una segunda propuesta es la que ha presentado el PVEM, consistente en disminuir a 300 el número total de diputados pero con una integración de mayoría y representación proporcional por mitades (150 y 150)<sup>3</sup>. Una tercera posibilidad sería la desaparición de los diputados (y por extensión de los senadores) de representación proporcional, de manera que solamente quedarían los de mayoría relativa. Esta es la propuesta más radical, pero menos viable<sup>4</sup>.

La opción más factible podría ser la reducción a 400 diputados pero manteniendo la proporción actual entre los electos por mayoría (60%) y los electos por representación proporcional (40%), lo que se traduciría en una cámara de 240 diputados de mayoría y 160 de representación proporcional. El hecho es que resulta virtualmente imposible que los legisladores actuales pudieran votar por la desaparición de la representación proporcional (sería una especie de suicidio colectivo), y es mucho más factible pensar en conservar lo mejor de los dos mundos en una cámara más pequeña.

Tampoco resulta imposible pensar en la posibilidad de regresar al sistema de elección del Senado por mitades cada tres años. Una de las razones que explican el escaso atractivo para los ciudadanos de la elección del año 2003, que se tradujo en una abstención de casi el 60%, es que solamente estaba en juego la integración de la cámara de diputados. Seguramente hubiera resultado más estimulante para el ciudadano acudir a votar si también se hubiera elegido la mitad del Senado. Políticamente también resultaría más positivo, porque los ciudadanos podrían premiar o castigar, según sea el caso, la gestión del partido gobernante (o las

<sup>2</sup> Dip. Francisco R. Sheffield P.: Iniciativa presentada en la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 2002.

<sup>3</sup> Dip. Francisco Agundis A.: Iniciativa presentada en la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2002.

<sup>4</sup> Entre otros, la ha propuesto Giovanni Sartori: *Ingeniería constitucional comparada*. México, Segunda edición, 2001, pp. 228-230.

propuestas de los partidos opositores) en ambas cámaras y no solamente en una de ellas en la elección intermedia. Algo así ocurre en nuestro continente en dos de los países federalistas más grandes, Estados Unidos y Brasil, países en los que se renueva una parte del senado cada dos años.

Por lo que se refiere al funcionamiento del Poder Legislativo (aspecto que rebasa lo propiamente electoral), una cuestión que ya se ha convertido en un verdadero clamor popular es el relativo a la duración de los periodos ordinarios de sesiones, que hace del Congreso mexicano uno de los que menos trabajan durante el año. Era totalmente coherente con el presidencialismo autoritario del que venimos que el congreso solamente trabajara unos cuantos meses al año, porque a final de cuentas el gran legislador era el presidente de la república y los legisladores se limitaban a aprobar lo que aquél les remitía. En la actualidad esto ya no es útil en el México que se esfuerza por consolidar su democracia. Necesitamos un congreso que trabaje la mayor parte del año, que potencie sus posibilidades con su trabajo permanente de elaboración legislativa pero también de vigilancia del poder ejecutivo. Eso no lo lograremos con diputados y senadores que solamente trabajan siete meses al año. Es necesario avanzar más allá de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de 2003, que aumentó un mes y medio al segundo periodo ordinario de sesiones, para lograr que el congreso trabaje en plenaria entre nueve y diez meses. De hecho, eso aumentaría sensiblemente su poder frente al presidente de la república.

En lo que se refiere al poder legislativo seguramente el aspecto más polémico es el de la reelección de diputados y senadores. En este punto se manejan más prejuicios ideológicos que evidencias comprobables. Que si la reelección de los legisladores puede abrir la puerta a la del presidente, que si los fantasmas de Porfirio Díaz y Álvaro Obregón, etc., etc. La mayor parte de los parlamentos del mundo tiene reelección de sus integrantes, por supuesto con distintos límites y modalidades, y esto ayuda a que los legisladores sean más responsables ante los electores, adquieran experiencia y por tanto su trabajo parlamentario sea de mayor calidad<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Abunda en este tema: Fernando F. Dworak (Coordinador): *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, 2003. También Miguel Carbonell: *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2004.

#### **d) El Instituto Federal Electoral**

Un gran avance de las reformas electorales de la década pasada fue sin lugar a dudas la creación del Instituto Federal Electoral en 1990. Desde un principio el IFE se colocó en el centro del proceso de transición a la democracia que vivimos durante los últimos años. Elecciones cada vez más competidas necesitaban un organismo electoral autónomo y el IFE, particularmente a partir de 1994, cumplió con creces esta tarea. Por supuesto, el camino fue largo e implicó la sucesión de varias reformas electorales. La autonomía del IFE creció y se consolidó con las reformas de 1994 y 1996. El diseño de sus órganos de dirección, particularmente el Consejo General, evolucionó desde su primer diseño de 1990, en el que aun había una fuerte presencia del poder ejecutivo, hasta el de la reforma de 1996, que es la que tenemos actualmente<sup>6</sup>. Los cambios fueron sustanciales y sus resultados se tradujeron en elecciones limpias y creíbles, por lo menos hasta antes de 2006, año en que la elección más competida de la historia reciente resucitó las impugnaciones al árbitro electoral.

Con relación al IFE hay varios temas sobre la mesa. El primero se refiere a la ampliación de las facultades de fiscalización del origen y el uso de los recursos financieros de los partidos, punto particularmente importante después de las prolongadas y complicadas investigaciones sobre los casos *Pemex* y *Amigos de Fox*. Ya desde el 25 de marzo de 2002 los senadores Jorge Zermeño Infante del PAN, Demetrio Sodi del PRD y Antonio García Torres del PRI, presentaron una iniciativa de reforma constitucional y de reformas y adiciones al COFIPE, al Código fiscal y a la Ley de instituciones de crédito, precisamente en esa dirección, pero por la complicación de los casos mencionados dicha iniciativa no pudo prosperar y simplemente fue congelada.

Un segundo aspecto tiene que ver con el diseño excesivamente complicado del propio instituto, basado en la existencia de dos grandes áreas: por una parte, los órganos de dirección política, es decir, los consejos desde el general hasta los locales y distritales, y por otra parte, los órganos de dirección ejecutiva, desde el Secretario ejecutivo y las seis direcciones respectivas hasta las juntas locales y distritales. Ya varios estudios han demostrado que esta estructura conduce a una sobrecarga de tensiones entre los

<sup>6</sup> Pablo J. Becerra Ch., "El Instituto Federal Electoral. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual" en P.J. Becerra Ch. et. al., (Coordinadores), *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Senado de la República, 2003, pp. 41-82.

consejeros y el área ejecutiva, y dentro de ésta misma entre el secretario ejecutivo y las direcciones y vocalías<sup>7</sup>.

Ahora que se insiste tanto en la necesidad de racionalizar gastos en esta área, es necesario evaluar esta estructura tan barroca y complicada de nuestro instituto electoral, misma que ha sido copiada fielmente por casi todos los institutos locales. Esto implica una evaluación seria del diseño organizativo del IFE que establece el COFIPE.

Un tercer punto, seguramente el más importante a partir de 2003, se refiere a la elección de los consejeros del Consejo General. Los primeros consejeros “magistrados” de 1990 eran electos por la Cámara de Diputados de entre las propuestas del Presidente de la República. El avance de la reforma de 1994 consistió en que los consejeros llamados “ciudadanos” eran propuestos por los propios partidos políticos por medio de sus grupos parlamentarios, mismo procedimiento que conservó la reforma de 1996, con la novedad de que ahora los consejeros pasaron a ser simplemente “electorales” y de que ahora también sería objeto de dicha propuesta quien ocupara el cargo de consejero presidente del Consejo General, lo que concluía el proceso de salida del poder ejecutivo de la organización de las elecciones.

Precisamente en octubre de 2003 concluyó el periodo de siete años para el cual fueron elegidos los ocho consejeros y el consejero presidente que organizaron las elecciones de 1997, 2000 y 2003. A la luz del desenlace que tuvo el nombramiento de los nuevos consejeros, que precisamente tendrían a su cargo la organización de la elección presidencial de 2006 (además de la intermedia de 2009), resulta pertinente discutir si el procedimiento para su elección sigue siendo adecuado. La propuesta de candidatos a consejeros solamente puede provenir de los partidos políticos y eso implica la posibilidad de partidizar la elección del árbitro electoral. En 1994 y 1996 funcionó bien porque vivíamos en pleno proceso de transición y había que garantizar la participación de los partidos con representación parlamentaria en dicho nombramiento. Este mecanismo permitió en 1994 y 1996 superar la situación anterior en la cual los candidatos a consejeros (llamados magistrados por el primer COFIPE) solamente podían ser propuestos por el presidente de la república, pero condujo a una lógica de cuotas de acuerdo a la cual los partidos proponen a quie-

nes consideran cercanos a ellos y el equilibrio se logra por el hecho de que cada partido cubre una cuota de propuestas. Por eso no nos debe extrañar que algunos exconsejeros ahora sean legisladores, dirigentes partidarios o funcionarios gubernamentales y, por tanto, estén claramente vinculados a algún partido. Por supuesto, hay honrosas excepciones de exconsejeros que han retornado a la vida académica o al periodismo.

A pesar de este diseño, en 1996 aun pesó el hecho de estar en plena transición y los actores políticos tuvieron la capacidad de autocontener sus propios intereses, particularmente el PRI que en realidad fue contenido y obligado a negociar por el presidente Zedillo. Así, a pesar de aplicar el sistema de cuotas, fueron incorporadas las propuestas de todos los partidos con representación parlamentaria y algunos de los ciudadanos propuestos (sobre todo los apoyados por el PRI) no estaban tan directamente vinculados a los partidos que los proponían. Todo esto se tradujo en un Consejo General que logró un elevado grado de aceptación de los partidos, con la excepción en algunas coyunturas del PRI que creyó ver a un IFE excesivamente “antipriísta”.

En 2003 ya no hubo autocontención y tres partidos (PRI, PAN y PVEM) se pusieron de acuerdo para excluir a los otros tres con representación parlamentaria (PRD, PT y Convergencia) en la aprobación de la nueva integración del Consejo General. El diseño aprobado en 1996 mostró sus limitaciones. Los partidos que impusieron sus propuestas pusieron en grave riesgo la solidez y la credibilidad de la institución encargada de organizar las elecciones. A pesar de que se cubrieron las formalidades de ley (los requisitos para ser consejero, la mayoría calificada, etc.), el hecho es que la integración del Consejo General aprobada en 2003 quedó muy lejos de las necesidades de la consolidación de nuestra democracia electoral, debido a que los partidos excluidos, que posteriormente integraron la coalición en torno a López Obrador, han sostenido que los consejeros tienen una excesiva vinculación con los tres partidos que los nombraron (cuatro el PRI, cuatro el PAN y uno el PVEM)<sup>8</sup>. Por supuesto, al calor de la elección de 2006, López Obrador convirtió al IFE en un instrumento del “fraude panista”. Así, el IFE pasó a convertirse en un villano para uno de los principales partidos, el que salió de la elección de 2006 convertido en la segunda fuerza electoral.

<sup>7</sup> Mauricio Merino, “El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre” en Yolanda Meyenberg L. (Coordinadora), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y UAM-Iztapalapa, 2001, pp. 39-54.

<sup>8</sup> Jorge Alonso, “La degradación del IFE” en Revista *Memoria*, núm. 182, México, Abril de 2004, pp. 5-17. Emilio Rabasa Gamboa, “Las lecciones del IFE” en Revista *Este País*, núm. 153, México, diciembre de 2003, pp. 33-36.

Es necesario pensar en nuevas fórmulas que permitan romper el cerco de los partidos. Algunos estados de la república han establecido la elección de los consejeros por medio de una convocatoria pública. Sigue siendo el congreso (y por lo tanto los partidos) el que elige a los consejeros, pero ya no son los partidos los únicos que pueden proponer candidatos, sino también instituciones educativas, colegios de profesionistas, o los propios interesados por sí mismos.

Asimismo, se deben rediseñar los requisitos para ser consejero, de tal forma que se impida que militantes (no solo exdirigentes o candidatos), asesores de partidos, empleados o funcionarios de las fundaciones partidarias, o quienes han sido representantes de un partido ante los órganos electorales, puedan ser consejeros electorales. No está de más recordar que varios de los actuales consejeros fueron asesores del PRI y el PVEM, que uno de ellos llegó a ser representante suplente del PRI ante el Consejo General del IFE y que algunos de los representantes suplentes son funcionarios de la fundación cultural dependiente del PAN. El requisito de escolaridad debe ser categórico, de tal forma que quienes aspiren a ser consejeros en el Consejo general deben tener al menos una licenciatura (uno de los actuales no concluyó los créditos de una licenciatura).

Se debe reglamentar el proceso de votación para su nombramiento por la cámara de diputados. Debe establecerse la votación de cada uno de los candidatos por separado (y no en planilla, como se ha hecho hasta ahora). Tal vez sería adecuado un proceso por ternas, como nombra el Senado a los ministros de la Suprema Corte y a los magistrados del Tribunal Electoral. La elección de los consejeros en paquete posibilita la formación de bloques y no permite el análisis caso por caso. Por el contrario, su elección por ternas permitiría transparentar el cumplimiento de los requisitos y las trayectorias de cada candidato. En 2003 nos fuimos enterando de los antecedentes de los consejeros nombrados a lo largo de los meses posteriores a su nombramiento, por medio de informaciones periódicas dispersas.

De la misma forma se deben ampliar las restricciones para quienes han dejado el cargo de consejero y funcionario ejecutivo del IFE y aspiren a ocupar un cargo de elección popular o a participar en el gabinete de un gobierno. No se vale que un consejero u otro funcionario electoral, una vez concluida la elección se incorpore al gobierno que acaba de ser electo. Tal fue el caso de Juan Molinar Horcasitas, quien se incorporó al gobierno del presidente Fox, en cuya elección participó como consejero "imparcial". También fue

el caso de la directora del Registro electoral de 1997, Clara Jusidman, quien al concluir el proceso de aquel año se incorporó al gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal. Más recientemente ha ocurrido con el ex consejero Alonso Lujambio, quien se incorporó al IFAI a propuesta del presidente Fox. Este fenómeno también se presenta, y seguramente con mayor frecuencia, en los institutos electorales de las entidades.

Un cuarto punto en esta materia es la posible unificación de todas las tareas de organización electoral, que hoy están dispersas en el IFE y en los 32 institutos electorales locales, en un Instituto Nacional Electoral, el cual organizaría las elecciones federales y las locales. Esta idea fue sistematizada por la Comisión de estudios para la reforma del Estado presidida por Porfirio Muñoz Ledo en el año dos mil y recientemente ha sido revivida por el PRD. Hace seis años se partía de la idea de que el IFE, que ya había garantizado una elección presidencial que condujo a la alternancia, era una institución de avanzada que podía sustituir a los institutos locales, en aquella época aun dominados por los gobernadores, en la tarea de organizar los comicios de las entidades<sup>9</sup>. La premisa de la que ahora parte el PRD es que el IFE ya no es confiable, de la misma forma que los institutos locales (de las entidades donde no gana el PRD, por supuesto), por lo que es necesario construir una institución electoral nacional nueva<sup>10</sup>.

### **e) La segunda vuelta para la elección presidencial**

Desde 1988 los presidentes mexicanos han sido electos con porcentajes inferiores al 50% de la votación total. En el año dos mil Vicente Fox fue electo con una mayoría relativa de 43% y seis años después el panista Felipe Calderón obtuvo el 35.89% de los sufragios. Además, a partir de 1997 el partido del presidente ya no ha tenido la mayoría absoluta en alguna de las cámaras o en ambas. Todo eso es posible en un sistema en que el presidente es electo mediante el sistema de mayoría relativa y en que las dos cámaras se eligen con votos separados mediante sistemas que combinan la mayoría y la representación proporcional. Con la

<sup>9</sup> Porfirio Muñoz Ledo (Coord.), *Comisión de Estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 137.

<sup>10</sup> Leticia Robles, "El Senado va por la reforma electoral. PAN, PRD y PRI, dispuestos a avanzar" en *Excelsior* 25 de septiembre 2006, p. 6, Nacional.

finalidad de que el presidente cuente con la legitimidad que brinda la mayoría absoluta se ha propuesto<sup>11</sup> que sea electo mediante un sistema de segunda vuelta, a la cual llegarían los dos candidatos con mayor votación, siempre y cuando ninguno de ellos hubiera alcanzado la mayoría absoluta en la primera vuelta. Este sistema se utiliza en Francia, Argentina, Brasil, Perú y otros países de América Latina. El problema que presenta es que la segunda vuelta efectivamente conduce a un ganador de mayoría absoluta en la presidencia, pero si no se introduce un mecanismo similar en la elección de las cámaras implica el riesgo de que no tenga una mayoría legislativa que le permita gobernar (como ocurre en varios países latinoamericanos con cierta frecuencia). Para hacer frente a tal eventualidad, el politólogo italiano G. Sartori ha propuesto la introducción de la segunda vuelta para la elección de los diputados, al mismo tiempo que la eliminación de los electos por representación proporcional, una barrera mínima de 5% y la prohibición de alianzas electorales<sup>12</sup>. Se trata de un paquete muy drástico que difícilmente podría ser aprobado en México en el futuro inmediato, por algunas de las razones que ya mencionamos en el apartado dedicado a las reformas al poder legislativo.

A fin de cuentas, la pregunta relevante en este aspecto es ¿realmente el ser electo por una mayoría absoluta brinda mayor legitimidad a un presidente? Además de la legitimidad también debe ser considerado el tema de la gobernabilidad y la eficacia de la gestión gubernamental<sup>13</sup>.

Una alternativa que ha sido planteada recientemente es la de transformar el sistema de gobierno mexicano, haciéndolo pasar del actual presidencialismo a un Semipresidencialismo como el francés, que combina elementos del presidencialismo clásico (un presidente electo por voto popular) con los del parlamentarismo (un primer ministro o jefe de gabinete surgido del parlamento)<sup>14</sup>. De todas formas, aun en este caso se deberá optar por una alternativa para la elección del presidente: a una sola vuelta o a dos

vueltas. Francia, el modelo clásico de este tipo de régimen de gobierno, elige al presidente a dos vueltas y también a los 577 diputados a la Asamblea Nacional, el equivalente francés de nuestra Cámara de Diputados. Mientras que a la segunda vuelta presidencial pasan los dos candidatos mejor ubicados, siempre y cuando ninguno de ellos obtenga en la primera al menos la mitad más uno de los votos, a la segunda vuelta de la elección legislativa concurren los candidatos que en la primera obtuvieron al menos el 10% de los sufragios, lo que significa que pueden ser más de dos por distrito<sup>15</sup>.

Dado que el cambio de sistema de gobierno es poco probable en el corto plazo, lo más factible antes de la elección presidencial de 2012 es la segunda vuelta, sobre todo tomando en cuenta la experiencia de 2006. El conflicto postelectoral de este año se ha debido más bien a lo cerrado de la contienda entre López Obrador y Calderón Hinojosa, candidatos del PRD y el PAN, la izquierda y la derecha en las condiciones de México, que a la existencia real del supuesto fraude denunciado por el primero. Menos de un punto porcentual de la votación, poco más de doscientos mil votos, decidieron al ganador. De haber existido la segunda vuelta, tres semanas después del 2 de julio se habría resuelto el problema con una nueva elección de la que habría salido un ganador indiscutible, con un margen de triunfo seguramente más holgado.

## f) Reflexiones finales

Hemos presentado algunos de los temas más importantes de la reforma electoral necesaria después del proceso de 2006. Por supuesto, hay algunos otros aspectos que valdría la pena considerar, como por ejemplo, modificar el diseño del voto de los mexicanos en el extranjero, que en 2006 fue un rotundo fracaso. Pero la cuestión fundamental es ¿realmente serán capaces los partidos de llegar a acuerdos en algunos de los temas desarrollados aquí o nuevamente se dejarán llevar por sus cálculos de corto plazo, como en 2004-2005 que no resolvieron los temas del dinero, las precampañas y las campañas? En los próximos meses y hasta mediados del año 2008 veremos si realmente quieren reformar lo que es urgente reformar o si de nuevo se enredarán en su miopía política.

<sup>15</sup> Felipe Calderón proponía algo parecido al modelo francés en 2004. Véase su texto "Del sufragio efectivo a la democracia efectiva" en Manuel Camacho y Diego Valadés (Coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, 2004, pp. 115-121.

<sup>11</sup> Porfirio Muñoz Ledo (Coord.), *Comisión de estudios para la reforma del estado. Conclusiones y propuestas*, México, 2001, p. 145.

<sup>12</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda ed. 2001, pp. 228-230.

<sup>13</sup> Una análisis detallado del tema, en Gustavo Ernesto Emmerich, "La segunda vuelta electoral. Modalidades, experiencias y consecuencias políticas" en P. J. Becerra et al (Coordinadores), *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Senado de la República, 2003, pp. 83-106.

<sup>14</sup> Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.