

# La agenda pendiente de la reforma electoral federal

*Pablo Javier Becerra Chávez*

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

**D**espués de los procesos electorales de los años 2000 y 2003, una idea empezó a cobrar fuerza: la necesaria nueva reforma electoral para hacer frente al proceso del año 2006. Los partidos, las autoridades electorales y el gobierno, y por supuesto la mayor parte de los analistas, han colocado de nuevo sobre la mesa de discusión el tema de la reforma electoral.

No se trata, por supuesto, del tipo de reforma que era urgente después de la elección de 1994, cuando ya resultaba insostenible la calificación política de la elección presidencial y la presencia de la Secretaría de Gobernación en el IFE. No, ahora se trata de una nueva generación en materia de reforma electoral. Ya no se trata de las reformas que hagan posible la democratización del sistema electoral y de los partidos, sino de las que hagan posible su consolidación. Revisemos brevemente algunos de sus componentes.

## A) EL DINERO

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 por 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.

En esta materia se debe insistir en por lo menos cinco cambios: *a)* 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 convertido algunos de ellos (el PVEM y el PSN, por sólo mencionar dos); *b)* urge aumentar la capacidad de fiscalización del IFE sobre el dinero no público que ingresa a los partidos, aspecto que hizo crisis en los casos Amigos de FOX-PAN y Pemex-PRI; *c)* regulación rigurosa de las precampañas, en las que suele gastarse mucho dinero imposible de fiscalizar; *d)* reducir la duración de las campañas electorales, que en México son excesivamente largas; y *e)* 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>

#### B) 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 destinaran 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).

#### C) 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

<sup>1</sup> Ver José Woldenberg, "Dinero y política", 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.

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. Ésta 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 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 propuestas de los partidos opositores) en ambas cámaras y no solamente en una de ellas en la elección intermedia.

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 un 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 cinco meses al año.

<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.

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>

#### 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 aún 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, pero, por supuesto, aun hay puntos pendientes que deben ser abordados en una nueva reforma.

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 hasta el momento está congelada. Esperemos que la legislatura surgida del proceso electoral de 2003 pueda recoger dicha iniciativa e incorporarla a la nueva reforma electoral necesaria para enfrentar de mejor manera el proceso de 2006.

<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.

<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.

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 consejeros y el área ejecutiva, y dentro de esta 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 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 tendrán a su cargo la organización de las elecciones de 2006 y 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. Hasta ahora funcionó bien porque vivimos un periodo de transición y había que garantizar los intereses de los partidos con representación parlamentaria. 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 quienes consideren 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 ex consejeros ahora sean flamantes diputados o funcionarios gubernamentales y, por tanto, estén

<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 Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, 2001, pp. 39-54.

claramente vinculados a algún partido. Por supuesto, hay honrosas excepciones de ex consejeros que han retornado a la vida académica o al periodismo.

A pesar de este diseño, en 1996 aún pesó el hecho de estar en plena transición y los actores políticos tuvieron la capacidad de autocontener sus propios intereses. 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 del 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 octubre de 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). 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 los nuevos consejeros están muy lejos de las necesidades de la consolidación de nuestra democracia electoral, debido fundamentalmente a su excesiva vinculación con los tres partidos que los nombraron (cuatro el PRI, cuatro el PAN y uno el PVEM).<sup>8</sup>

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 sólo ex dirigentes o candidatos) o asesores de partidos puedan ser consejeros electorales (dos de los actuales consejeros fueron asesores del PRI y el PVEM). El requisito de escolaridad debe ser categórico, de tal forma que quienes aspiren a ser consejeros en el Consejo General al menos tengan una licenciatura (uno de los actuales no tiene ni la mitad de 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). No sería inconcebible un proceso por “ternas”, como nombra el Senado a los ministros de la Suprema Corte. 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 evaluar el cumplimiento de los requisitos y las trayectorias de cada candidato.

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

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. Los ejemplos se podrían multiplicar si analizáramos los institutos electorales de las entidades.

#### E) EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Sin lugar a dudas, el más importante es el voto de los mexicanos en el extranjero. En la mesa de la discusión pública, desde hace más de una década se trata de un tema particularmente complejo. Una comisión nombrada por el Consejo General del IFE elaboró en 1998 un diagnóstico del cual derivó un conjunto bien fundamentado de propuestas a considerar, pero hasta la fecha no se ha avanzado en la materia.

Se calcula que al menos en Estados Unidos viven alrededor de diez millones de mexicanos, de los cuales seguramente dos millones y medio cuentan con credencial para votar. No sabemos cuántos de esos diez millones ya adoptaron la nacionalidad del país vecino y, a pesar de ello, no han perdido la mexicana. Teóricamente todos ellos tienen derecho a votar en las elecciones mexicanas, pero muchos no estarían dispuestos a trasladarse hasta nuestro país con la finalidad de obtener su credencial para votar, lo cual plantea la discusión acerca de la pertinencia de empadronar y fotocredencializar a millones de mexicanos distribuidos en varios estados del país vecino. Otra de las complejidades del tema es el relativo a regulación de campañas y gastos de campaña en el extranjero. Uno más es el del establecimiento de alguna instancia del IFE que tenga a su cargo la organización y vigilancia de este conjunto de todas las operaciones necesarias para garantizar el voto en el extranjero. En fin, se trata efectivamente de un tema muy complejo que difícilmente será resuelto antes de la elección de 2006.

#### F) LA SEGUNDA VUELTA PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Desde 1988 los presidentes mexicanos han sido electos con porcentajes inferiores al 50% de la votación total. Pero antes de ese año los presidentes siempre habían disfrutado de mayorías absolutas. Además, a partir de 1997 el partido del Presidente ya no ha tenido la mayoría 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 combinen la mayoría y la representación proporcional. Con la finalidad de que el Presidente cuente con la legitimidad que brinda la mayoría absoluta se ha propuesto<sup>9</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 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 puede implicar 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>10</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>11</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

- Agundis A., Dip. Francisco, Iniciativa presentada en la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2002.
- Alonso, Jorge, "La degradación del IFE", revista *Memoria*, núm. 182, México, abril de 2004, pp. 5-17.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, "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.
- Carrillo, Manuel, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE-IFE, 2003.

<sup>9</sup> Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, 2001, p. 145.

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1991, pp. 228-230.

<sup>11</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.

- Dworak, Fernando F. (coordinador), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, 2003.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, "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.
- Merino, Mauricio, "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 Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, 2001, pp. 39-54.
- Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, 2001, p. 145.
- Rabasa Gamboa, Emilio, "Las lecciones del IFE", revista *Este País*, núm. 153. México, diciembre de 2003, pp. 33-36.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, segunda edición, 2001.
- Sheffield, P., Dip. Francisco R., Iniciativa presentada en la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 2002.
- Woldenberg, José, "Dinero y política", revista *Este País*, núm. 124, julio de 2001.