

Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006

Gilles Serra*

Resumen: A raíz de la crisis postelectoral de 2006 se hicieron importantes cambios a la Constitución así como a varias leyes secundarias en México. El objetivo de este ensayo es analizar cuatro problemas generados por esta nueva legislación: 1) el debilitamiento de la autonomía del Instituto Federal Electoral, 2) la escasez de información en el debate político, 3) la hegemonía de las élites partidistas y 4) la incertidumbre en el caso de elecciones cerradas. Con base en una lectura minuciosa de las nuevas normas, este ensayo documenta dichos riesgos y discute su posible impacto en los procesos democráticos del país. Sugerimos tres nuevas reformas: elecciones internas en los partidos, una segunda vuelta electoral y la elección directa de consejeros electorales.

Palabras clave: reforma electoral, IFE, TRIFE, Cofipe, partidocracia, elecciones internas.

A Critical Reading of the Electoral Reform in Mexico as a Result of the 2006 Election

Abstract: Following the 2006 post-electoral crisis, important changes were made to the Constitution and several secondary laws in Mexico. The goal of this essay is to analyze four problems derived from this new legislation: 1) a weakened autonomy of the Federal Electoral Institute, 2) a scarcity of information in the political debate, 3) the hegemony of party elites, and 4) the uncertainty in case of contested elections. Based on a detailed reading of the new norms, this essay documents such problems and discusses their potential impact in Mexico's democratic process. We propose three new reforms: primary elections, runoff elections, and direct election of members of the electoral institute.

Keywords: electoral reform, IFE, TRIFE, Cofipe, party elites, internal elections.

* Gilles Serra es investigador en el Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford y miembro de Nuffield College. Obtuvo la licenciatura en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la maestría y el doctorado en la Universidad de Harvard. New Road, Oxford, OX1 1NF, Reino Unido. Tel: +(44) 1865 278685. Correo electrónico: Gilles.serra@nuffield.ox.ac.uk. El autor agradece los valiosos comentarios de Kristian Bernal, Gil Gil Valle, Emilio Rabasa Gamboa, Roger Serra, Luis Carlos Ugalde y Laurence Whitehead.

El artículo se recibió en octubre de 2008 y fue aceptado para su publicación en marzo de 2009.

Introducción

La reforma electoral que se inició después de 2006 es la más profunda y la de mayor trascendencia que se ha realizado en México desde 1996. Sin embargo, en este ensayo vamos a argumentar que la nueva legislación tiene varios problemas. De hecho se revierten, en buena medida, los principios de la reforma de 1996, en la cual se había dotado de autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE).

A raíz de la crisis suscitada por la elección de 2006, los poderes Legislativo y Ejecutivo se avocaron a revisar el marco legal que rige la competencia electoral en México y a desarrollar reformas que lo adecuaran a la nueva realidad política. La profundidad y la ambición de este esfuerzo legislativo fueron notables. Dicho ejercicio culminó con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas el 13 de noviembre de 2007, y en una nueva versión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), publicado el 14 de enero de 2008. Dichos cambios afectaron 18 leyes secundarias de las cuales dos se discutieron y reformaron el 1 de julio de 2008¹ y el resto queda pendiente.

Implícita o explícitamente, discutir las reglas que regirían las elecciones a futuro tenía dos objetivos: comenzar a sanar las heridas y divisiones que dejó la elección de 2006 y producir un nuevo marco jurídico que evitara conflictos de esta naturaleza en el futuro. El primero de esos objetivos parece haberse cumplido en cierta medida, al haberse unido detrás de la reforma los tres principales partidos políticos. El segundo objetivo, sin embargo, quedó lejos de resolverse, dado que una lectura detenida de la normatividad revela varios problemas. Son cuatro las principales preocupaciones aquí destacadas: 1) el debilitamiento de la autonomía del IFE, 2) la escasez de información en el debate político, 3) la hegemonía de las élites partidistas y 4) la incertidumbre en el caso de elecciones cerradas. El objetivo de este ensayo es documentar dichos problemas y discutir su posible influencia en los procesos democráticos del país.

A continuación mencionamos brevemente algunas de las principales virtudes de la reforma electoral y, enseguida, analizamos los cuatro proble-

¹ La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

mas mencionados. Al final sugerimos algunas propuestas que se podrían implementar a futuro y ofrecemos algunas conclusiones acerca de la relevancia de estas reformas.

Avances y virtudes de la reforma

Los cambios al Cofipe fueron aprobados por la legislatura federal y los cambios a la Constitución fueron aprobados por las legislaturas estatales y la federal. Dichos cambios tienen avances importantes, sin duda. Por falta de espacio sólo mencionaremos unos cuantos, pues el objetivo principal de este ensayo es analizar los problemas más que las virtudes. En todo caso, dichos avances y virtudes han sido descritos detalladamente por otros autores (véase por ejemplo el Dictamen de la Comisión de Gobernación, 2007).

Algunos de los logros más mencionados de la reforma son:

- La reducción de los gastos de campaña
- La reducción de los periodos de campaña
- La reglamentación de las precampañas
- La reglamentación de la propaganda gubernamental
- La renovación escalonada de los consejeros del IFE
- El establecimiento del derecho a réplica
- Una disminución del poder mediático de las televisoras.

Estos avances probablemente aportarán credibilidad y solidez a los procesos democráticos. En cierta medida compensan los problemas que vemos en la nueva legislación, los cuales describimos a continuación.

Primer problema: Debilitamiento de la autonomía del IFE

La autonomía de las instituciones electorales es fundamental para la credibilidad y la aceptación de los procesos y los resultados electorales en México. Así lo entendieron los partidos políticos que pugnaron por la independencia del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en las reformas de 1993, 1994 y 1996 (Lawson, 2007). Desgraciadamente, nos parece que varios de los cambios al Cofipe y a la Constitución en las reformas de 2007 van en sentido contrario a esa autonomía y violan el espíritu de las reformas originales.

Una de las disposiciones que transgrede la autonomía del instituto es la creación de la Contraloría General del IFE, un “órgano de control interno” como lo define la misma ley, con la capacidad de auditar y sancionar a los funcionarios del instituto. Las facultades que los legisladores otorgaron a la contraloría son numerosas y de gran peso en la conducción del IFE.² Principalmente, su responsabilidad es la de auditar a todas las áreas y órganos del instituto para investigar y fiscalizar el uso de sus bienes, fondos, contratos y servicios.³ Además la Contraloría tendrá capacidad sancionadora, lo cual aumentará su influencia dentro del instituto. Según el Cofipe, la Contraloría General podrá “financiar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes”. Asimismo, la Contraloría tendrá la capacidad de suspender de su cargo, por el tiempo que ésta desee, a cualquier servidor público dentro del IFE, con la excepción de los consejeros electorales y del secretario del Consejo General (Cofipe, 2008, art. 391, párr. 1, inciso *a*; art. 383, párr. 1, inciso *e*).

Lo delicado es que dicha contraloría le responde al Congreso de la Unión y a los partidos políticos ahí representados. En efecto, el titular de esta contraloría es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Además, el contralor general tiene derecho a ser reelecto por un segundo periodo, por lo cual deberá ganarse la aprobación de los diputados si desea repetir en su cargo. El contralor también puede ser removido de su cargo por la Cámara de Diputados (Cofipe, 2008, art. 388, párr. 3; art. 388, párr. 5; art. 390, párr. 2). Todo esto sugiere que el contralor general se ajustará a las expectativas de los legisladores en turno. Dado que una de las responsabilidades principales del IFE es la de fiscalizar a los partidos, se ha creado la situación en la cual el auditor va a auditar al auditor, lo cual disminuirá la eficacia del instituto.⁴

Otro elemento de la reforma que vulneró la autonomía del Instituto Federal Electoral fue la remoción de varios de los consejeros electorales

² Es ilustrativo que el artículo que describe la Contraloría General es uno de los más largos del nuevo Cofipe, con una lista de facultades que va del inciso *a* al inciso *v*.

³ Otras prominentes facultades de la Contraloría General incluyen recibir y desahogar denuncias y quejas sobre servidores públicos del IFE, así como evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas planteados por el mismo instituto (Cofipe, 2008, art. 391).

⁴ Véase Medina Torres (2008, p. 17) para una opinión concurrente: “la referida contraloría [...] será una especie de ente supervisor del IFE y especialmente de los consejeros electorales; [...] parece un mecanismo de control externo que el poder político le impone al organismo electoral”.

que conformaban su Consejo General. Cuando se creó el IFE, se dotó a los miembros de su Consejo General de independencia respecto a los poderes Ejecutivo y Legislativo y se suponía que debían ser inamovibles. Sin embargo, las reformas a la Constitución incluyeron un artículo transitorio que obligó a la sustitución inmediata de tres consejeros, incluyendo el presidente, y a la sustitución de otros tres consejeros en el mes de agosto de 2008 (los tres consejeros restantes podrán permanecer hasta 2010) (Constitución, 2007b, artículo cuarto transitorio). Cualesquiera que hayan sido las razones, la remoción de los consejeros antes de finalizar su mandato original sienta un grave precedente respecto a la autonomía del IFE. De ahora en adelante los miembros de su consejo probablemente temerán la posibilidad de ser removidos si los partidos se coordinan para promover un nuevo artículo constitucional “transitorio”.

Un efecto similar tendrá el artículo que permite la reelección del consejero presidente del IFE, nuevamente con el voto de la Cámara de Diputados. Dicha disposición genera incentivos para que el consejero presidente se acople a las expectativas de los partidos, a fin de ser reelecto para un segundo periodo (Cofipe, 2008, art. 100, párr. 3; Constitución, 2007b, art. 41-V).

Un logro de las reformas de la década pasada, además de la autonomía del Instituto Federal Electoral, fue su *ciudadanización*. Se habían establecido candados para garantizar que los miembros del Consejo General fuesen ciudadanos sin filiación partidista ni gubernamental. El propósito era que los miembros del Consejo, muchos de los cuales han sido académicos e intelectuales de gran prestigio, fueran neutrales e independientes. Pero en la nueva reforma se han relajado algunos de estos candados. Por ejemplo, en el antiguo Cofipe existía un candado que impedía a las personas que hubiesen sido dirigentes de partido convertirse en consejeros electorales. La lógica era evitar que individuos con tan manifiesto interés partidista representaran a un instituto que aspira a ser neutral. El artículo indicaba lo siguiente:

Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos: [...]

No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político (Cofipe, 2006, art. 76, párr. 1, inciso g).

Este inciso fue eliminado del Cofipe en su nueva versión. Además se redujeron los años de espera para quienes fueran anteriormente candidatos a algún cargo de elección popular antes de postularse como consejeros del

IFE: antes debían esperar cinco años y ahora sólo deberán esperar cuatro.⁵ Se flexibilizan entonces los requisitos para que los políticos de carrera ingresen al Consejo General del IFE.⁶

En suma, varias de las modificaciones a la ley electoral debilitan la autonomía e independencia del IFE, ya que van en dirección contraria a la que habían tomado los mismos partidos cuando crearon el instituto.

Segundo problema: Escasez de información en el debate político

Dos nuevas disposiciones afectan la relación de los actores políticos con los medios de comunicación (especialmente radio y televisión): una restringe la contratación de propaganda electoral y la otra restringe la propaganda negativa y la crítica a los candidatos. Analizamos ambas disposiciones a continuación.

Una de las demandas principales a raíz de la pasada elección presidencial fue la de poner un límite a la influencia de grupos de interés en las preferencias electorales, sobre todo aquellos grupos con recursos suficientes para contratar propaganda en radio y televisión. Dicha demanda queda justificada al notar la desproporcionada cantidad de anuncios que emitieron unas pocas organizaciones empresariales, sindicales y civiles, como así lo han reconocido varios académicos y el propio TEPJF (Estrada y Poiré, 2007; Schedler, 2008). La respuesta institucional, sin embargo, fue una medida radical: los legisladores decidieron eliminar por completo la compra de propaganda electoral. En un nuevo artículo, el Cofipe prohíbe la contratación de *spots* en radio y televisión para cuestiones electorales:

Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular (Cofipe, 2008, art. 49, párr. 4).

⁵ Compárese el art. 76, párr. *h* del Cofipe, 2006, con el artículo 112, párr. *g* del Cofipe, 2008.

⁶ Un dato curioso es que el número de años que deben esperar los funcionarios públicos no electos (por ejemplo secretarios de Estado) aumentó de uno a cuatro años. Es decir que por un lado se facilitó la entrada al IFE a candidatos de elección popular (por ejemplo los legisladores), pero por otro lado se le dificultó a burócratas del Poder Ejecutivo (compárese el artículo 76 párr. *j* del Cofipe, 2006, con el artículo 112, párr. *i* del Cofipe, 2008).

Dicho artículo atañe a todos los individuos y agrupaciones, por lo cual queda eliminada de la radio y la televisión mexicanas la contratación (pagada) de propaganda política. Sin embargo, a los partidos políticos se les otorgará tiempo en radio y televisión (gratis). Por lo que en realidad quienes quedan fuera de la propaganda electoral son las organizaciones civiles y los ciudadanos comunes (Cofipe, 2008, arts. 49-76). Por esta razón la reforma fue interpretada como una restricción a la libertad de expresión, y recibió fuertes críticas por parte de los medios de comunicación y varios sectores de la sociedad civil. Es discutible el grado al cual realmente se va a limitar la libertad de expresión, pero estas críticas pusieron de relieve un punto válido: sin duda se reducirán los puntos de vista a los cuales estarán expuestos los ciudadanos. Nótese que en muchas democracias establecidas, los ciudadanos y las organizaciones tienen libre acceso a los medios de comunicación. Por ejemplo, tanto en Estados Unidos como en la mayoría de Latinoamérica hay numerosas organizaciones civiles que contratan propaganda en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales. Sus intereses van desde el medio ambiente hasta el sistema de pensiones, pasando por los derechos humanos y otras importantes cuestiones, que de otra forma podrían ser ignoradas. Dichos comerciales pagados enriquecen el debate político al enfatizar temas que los candidatos tienden a esquivar. Ahora se corre el riesgo de que en México pase desapercibido un gran número de opiniones, que quedarán fuera de la promoción a gran escala. Reconociendo la influencia que pueden llegar a tener algunos poderosos y pudientes grupos de interés, quizá se podría haber encontrado una medida distinta a la actual para resolver este problema sin coartar la posibilidad de que otros grupos más pequeños promuevan sus inquietudes.

Más grave aún es la norma que impide las campañas negativas. Las reformas no sólo restringieron *quiénes* pueden emitir mensajes políticos, como explicamos anteriormente, sino también el *tipo* de mensaje emitido. Los comentarios negativos y descalificaciones podrán ahora ser castigados conforme a derecho. En efecto uno de los artículos de la ley, escrito en un lenguaje demasiado ambiguo, impide a los partidos emitir cualquier mensaje que “denigre” o “calumnie” a sus opositores (Cofipe, 2008, art. 38, párr. 1, inciso *p*). Dicha norma ya existía en leyes anteriores (Cofipe 2006, art. 38, párr. 1, inciso *p*), pero el presente Cofipe la refuerza al hacerla sancionable (Cofipe, 2008, art. 342, párr. 1, inciso *j*) y al referirla al artículo constitucional que corresponde al derecho de réplica (Constitución, 2007b, art. 6). Más aún, la prohibición a partidos de calumniar o denigrar se elevó a rango cons-

titucional (Constitución, 2007b, art. 41-III, apartado C). La norma quedó de la siguiente manera:

Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: [...]

Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo sexto de la Constitución (Cofipe, 2008, art. 38, párr. 1, inciso *p*).

No sólo es a los partidos políticos a quienes se les impide hacer comentarios negativos, sino también a los medios de comunicación. En efecto, se agrega un artículo nuevo que prohíbe a concesionarios o permisionarios de radio y televisión denigrar o calumniar especialmente a las instituciones y candidatos. De hacerlo, serán sancionados (Cofipe, 2008, art. 350, párr. 1, inciso *d*).

Estas disposiciones protegerán la imagen y reputación de los candidatos y partidos y bajarán el calor de los ataques entre candidatos. Esto parece conveniente, sobre todo a sabiendas de la intensa campaña negativa que efectuaron en la elección pasada los principales candidatos, tanto de izquierda como de derecha (Estrada y Poiré, 2007; Magar y Romero, 2007; Schedler, 2008). Sin embargo, tiene una consecuencia colateral pernicioso: la de desproveer a la ciudadanía de valiosas críticas que instruyen sobre la verdadera personalidad de los candidatos y la ideología de los partidos. Como bien se ha reconocido en trabajos académicos (véase, por ejemplo, Geer, 2006), las campañas negativas son de hecho valiosas en una democracia. Proveen a los votantes de información acerca de los valores y el carácter de los candidatos, así como de las posibles fallas o errores que puedan cometer si llegan a ser electos. Valdría la pena revertir esa norma y buscar alguna alternativa. En lugar de regular las expresiones *negativas*, mejor sería regular las expresiones *falsas e incorrectas*.⁷ Las críticas y descalificacio-

⁷ Por ejemplo se podrían reforzar los códigos civiles y penales en materia de daño moral para agilizar la resolución de controversias por difamación y calumnia en cada entidad federativa.

nes a candidatos, cuando son ciertas y fundamentadas, son de gran utilidad pública.

En suma, con estas normas se corre el riesgo de disminuir la diversidad y la calidad de los mensajes políticos. Los ciudadanos perderán información que les hubiera sido valiosa a la hora de votar.

Tercer problema: Hegemonía de las élites partidistas

Varios analistas ya han advertido sobre el riesgo que corre México de transformarse en un sistema en el que las élites partidistas tradicionales dominan la vida política del país (Merino, 2008). A tal situación se le ha llamado *partidocracia*, en referencia a la experiencia de otros países latinoamericanos como Venezuela (Coppedge, 1993). Uno de los riesgos de la partidocracia, manifestado en la reforma electoral, es la hegemonía de los dirigentes de partido sobre los militantes de partido.

En efecto, las reformas protegen a los partidos políticos del escrutinio de cualquier autoridad electoral en cuanto a su vida interna. Quedó plasmado en la Carta Magna y en la ley electoral que “las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales” no podrán intervenir en los “asuntos internos” de los partidos salvo en casos específicos que marque la ley (Cofipe, 2008, art. 46, párr. 2; Constitución, 2007b, art. 116-IV-f). La lista de asuntos internos es casi exhaustiva e incluye la selección de candidatos y dirigentes como se aprecia a continuación:

Son asuntos internos de los partidos políticos:

- a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- b) la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- c) la elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- d) los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y
- e) los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados (Cofipe, 2008, art. 46, párr. 3).

Dicho blindaje a los partidos fue reforzado unos meses después, al comenzar la adecuación de las leyes secundarias, como se aprecia en este nuevo párrafo:⁸

La conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la autoorganización de los partidos políticos deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, art. 2, párr. 2).

Sin embargo, reducir la supervisión y escrutinio de la vida interna de los partidos debe considerarse como un retroceso en la democratización del país. Los legisladores justificaron ese cambio argumentando que los partidos tienen “derecho a la organización conforme a sus fines” y, por lo tanto, se debía plasmar en la ley “el debido respeto que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, deben guardar ante los actos y decisiones internas de los partidos” (Dictamen de la Comisión de Gobernación, 2007). Pero como se ha visto, no sólo en México sino en varios países latinoamericanos, cuando a los partidos se les otorga este “debido respeto” corren el riesgo de convertirse en partidos personalistas dominados por una pequeña élite (un ejemplo conocido sería el Partido Verde Ecologista de México). Como explica Berrueto (2008), las nuevas normas dejan desprotegidos a los miembros afiliados a los partidos cuyos derechos políticos podrían ser atropellados por los líderes. Si quisiéramos ver partidos más institucionalizados y programáticos, sería más efectivo que las leyes federales promovieran la democracia interna de los partidos y reglamentaran la selección justa, mayoritaria y abierta de sus candidatos y dirigentes.

En suma, la vida interna de los partidos, incluyendo la selección de sus candidatos y dirigentes, queda prácticamente fuera de la jurisdicción de los órganos electorales, situación que protege a las élites de partido y desprotege a los militantes.

⁸ Es curioso que dicho párrafo no existía en la propuesta original elaborada por el Senado en abril de 2008, sino que fue agregado unas semanas después por la Cámara de Diputados en su calidad de cámara revisora (compárese la *Gaceta del Senado*, núm. 240, con la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2530-IV).

Cuarto problema: Incertidumbre en caso de elecciones cerradas

Otra de las demandas que surgió del conflicto postelectoral fue la legislación de la apertura y el recuento de los paquetes electorales en caso de que los resultados de una elección fuesen demasiado cerrados, por ejemplo con una diferencia menor a un punto porcentual. Dicha demanda fue tomada en cuenta por los legisladores, quienes la incorporaron en sus discusiones y en los dictámenes de la reforma electoral (Dictamen de la Comisión de Gobernación, 2007, p. 12). Y efectivamente, en diversos artículos, el nuevo Cofipe contempla la apertura y el recuento de paquetes electorales,⁹ por ello se generó la percepción en la sociedad de que el recuento de votos en caso de elecciones cerradas había quedado legislado. En la opinión pública, un grupo de personas reaccionó a favor y otro en contra. Empero, ambos grupos reaccionaron ante algo inexistente: una lectura precisa de los artículos mencionados revela que el recuento *nacional* de los votos en caso de una elección cerrada *no* está legislado. La norma correspondiente a este tema dice:

Quando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas (Cofipe, 2008, art. 295, párr. 2).

Lo primero que debe señalarse es que el recuento al cual se refiere esta norma es estrictamente distrital. Es decir, la norma se activa cuando la diferencia de votos entre el primer y el segundo lugar es menor a uno por ciento *en el distrito*, y únicamente se abrirán los paquetes *de ese distrito*. La norma no dice nada acerca del cómputo en el ámbito nacional, que se obtiene al sumar los cómputos de la *totalidad* de los distritos electorales, que son trescientos. Para aclarar la diferencia podemos pensar en un ejemplo teórico: supongamos que hay dos partidos a la cabeza de las preferencias electorales pero con fuertes ventajas en distintas regiones del país. De hecho, supongamos que el día de la elección todos los distritos del norte arrojan una ventaja ma-

⁹ Para la elección de diputados, art. 295, párr.2 al 9; para senadores, art. 297, párr. 1, inciso *d*; para presidente, art. 298, párr. 1, inciso *e*.

yor a uno por ciento para un partido y todos los distritos del sur arrojan una ventaja mayor a uno por ciento para el otro partido. Y que dichas ventajas se cancelan una a la otra en el momento de hacer el cómputo de todos los votos a nivel nacional, al grado que la diferencia de votos entre los dos partidos es menor a uno por ciento; éste sería el caso de una elección extremadamente cerrada. Sin embargo, la ley no ordenaría la reapertura de ningún paquete ya que ninguno de los distritos caería en el supuesto descrito por la norma: la elección sería cerrada a nivel nacional, pero no distrito por distrito.

El segundo aspecto que debe resaltarse es que la única persona que puede pedir un recuento es el candidato que obtuvo el segundo lugar en ese distrito (o su representante). Pero el candidato que obtuvo el segundo lugar en el país no necesariamente va a coincidir con el que obtuvo segundo lugar en el distrito. Para dar otro ejemplo teórico, supongamos que hay tres partidos políticos. El que obtuvo segundo lugar nacional desea impugnar un distrito con diferencia de votos menor a uno por ciento, pero en ese distrito se da la circunstancia de que obtuvo el tercer lugar. Entonces dicho partido no tendrá derecho a pedir el recuento.

Queda claro, pues, que una elección con resultados cerrados no necesariamente va a llevar a un recuento sustancial de votos. Cabe entonces hacerse la pregunta: ¿resuelve esta reforma la incertidumbre generada después de una elección tan reñida como la de 2006? Para ofrecer una respuesta se puede hacer el cálculo de cuántos paquetes se hubieran reabierto y cuántos votos se hubieran vuelto a contar después de la elección de 2006 si la nueva legislación hubiera estado vigente en ese entonces. José A. Crespo hizo dicho cálculo y su resultado es sorprendente: si la nueva normatividad hubiera estado vigente en 2006, sólo se hubiera realizado el recuento de tres distritos, que sumarían apenas 0.9 por ciento de los votos emitidos nacionalmente (Crespo, 2008). En suma, el nuevo Cofipe no contempla el recuento nacional de votos, a pesar de lo que se ha creído, y no resuelve la incertidumbre que genera una diferencia menor a uno por ciento entre el primer y el segundo lugar en una elección.

Propuestas para futuras reformas

La ventaja del momento histórico por el cual atraviesa México es que la clase política tiene ánimo reformador. Notables miembros del Poder Legislativo, del Ejecutivo y dirigentes de partido han demostrado un entusias-

mo que debe aprovecharse. Muchas son las propuestas valiosas que pueden mencionarse y las que se han mencionado (para una lista interesante y reciente, véase Becerra Chávez, 2006). Por falta de espacio, sólo haremos tres sugerencias, que tienen relación directa con los problemas descritos en este ensayo.

Elecciones primarias obligatorias

Como ya mencionamos, es deseable fomentar la democracia interna dentro de los partidos. Sería particularmente valioso que todos los partidos llevaran a cabo elecciones primarias, es decir, elecciones internas mediante las cuales todos los miembros del partido (o incluso todos los ciudadanos) elijan a sus precandidatos por mayoría de votos. En otra investigación hemos argumentado que las elecciones primarias producen candidatos más representativos de su base social y con menos compromisos hacia los jefes de partido (Serra, 2007). Además, hay evidencia de que los candidatos nominados democráticamente tienen una mayor probabilidad de ganar la elección ante los candidatos escogidos por las cúpulas del partido (Carey y Polga-Hecimovich, 2006). Todo ello sugiere que los ciudadanos prefieren partidos cuyos candidatos son seleccionados de manera democrática. Los países de América Latina donde las elecciones primarias son obligatorias son Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Paraguay, Panamá y Uruguay (Freidenberg, 2003).

Segunda vuelta electoral

Numerosos países tienen un sistema de segunda vuelta en sus elecciones, que consiste en llevar a cabo una segunda elección exclusivamente entre los dos candidatos que hubieran obtenido el primer y el segundo lugar en la primera elección; es decir, en la segunda vuelta se excluiría a todos los partidos que hubieran participado en la primera vuelta, excepto a los dos favoritos. En América Latina los países con segunda vuelta son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay (Carey, 2003). Una de las ventajas de la segunda vuelta es que el presidente electo siempre tendrá más de 50 por ciento de los votos emitidos, lo cual le da un mandato con mayor legiti-

midad. Si México hubiera tenido una segunda vuelta en la elección de 2006, la segunda votación hubiera sido sólo entre Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador. Muy probablemente se hubiera evitado, en esa elección, un resultado tan cerrado entre los dos.

Elección directa de los consejeros del IFE por voto popular

Dado que la selección de consejeros electorales por los partidos contraviene la autonomía del IFE, como se ha mencionado, sería preciso buscar una manera distinta de conformar el Consejo General del instituto. Aquí queremos sugerir que los consejeros electorales sean votados por los ciudadanos en elecciones directas. Dicho método sería una extensión natural de la ciudadanización y despartidización del IFE por la que tanto pugnaron los reformadores de los años 1990. Un posible modelo a seguir sería la nominación de jueces de las supremas cortes estatales en Estados Unidos: en muchos estados de ese país, incluyendo Arkansas, Georgia y Nueva York, los miembros de la Suprema Corte son escogidos a través de elecciones directas en las que votan todos los ciudadanos. Un elemento adicional que se puede agregar, para evitar que el número de candidatos sea demasiado grande, es que alguna institución de educación superior proponga a los candidatos a consejero electoral; de hecho, en algunos estados de la república mexicana ya se contempla que las instituciones de educación superior sugieran candidatos a consejeros electorales estatales, aunque sigue siendo el congreso estatal quien los elige.

Conclusiones

México se encuentra en una encrucijada en términos de su reforma política. Uno de los caminos posibles es la consolidación de los fundamentos democráticos ganados a lo largo de dos décadas de reformas que culminaron en la ciudadanización y despartidización de las instituciones electorales. Sin embargo, las reformas elaboradas y aprobadas en el transcurso de 2007 y 2008, tanto en sustancia como en la manera en que han sido implementadas, parecen indicar un camino muy distinto: el de solidificar la hegemonía de las élites partidistas tradicionales. En otras palabras, se corre el riesgo de que el país se encamine hacia la partidocracia.

Los últimos cambios al Cofipe y a la Constitución tienen muchos puntos positivos: algunos beneficios son la reducción de los gastos y duración de las campañas, la regulación de las precampañas y de la propaganda gubernamental y la renovación escalonada de los consejeros del IFE. Pero desafortunadamente tienen graves problemas (como argumentan también Medina Torres, 2008, y Merino, 2008). En esta nota hemos documentado la insuficiencia en cuatro áreas: la autonomía del IFE, la información en el debate político, la democracia interna de los partidos y la certidumbre en caso de elecciones cerradas.

Es de particular importancia que la clase política valore la importancia de un Consejo General del IFE autónomo, el cual pueda otorgar credibilidad al juego democrático. Si las instituciones carecen de credibilidad son vulnerables a la “movilización estratégica de la desconfianza ciudadana” (Schedler, 2008). Si el árbitro no es percibido como independiente y neutral, y las reglas del juego no son percibidas como incluyentes y justas, se dificultará que todos los actores acepten los resultados de una elección (Estrada y Poiré, 2007).

Como explica Laurence Whitehead, en los procesos de democratización es preciso el surgimiento en el largo plazo de las normas de conducta social necesarias para que los políticos “aprendan a perder” (Whitehead, 2008). En la elección de 2006, en México, la retórica de los inconformes logró generar, en importantes sectores de la población, un peligroso desencanto con la democracia. Las instituciones electorales, especialmente el IFE y el TEPJF, fueron duramente cuestionadas a pesar de haber demostrado un alto grado de imparcialidad y transparencia en una elección excepcionalmente reñida (Poiré y Estrada, 2006; Aparicio, 2006). Urge pues recuperar la confianza de todos los ciudadanos en los procesos electorales. En esta cuestión, la nueva reforma electoral tiene virtudes y defectos. Sólo el tiempo y el calendario electoral dirán si el balance de estas reformas es positivo o negativo para la democracia en México. 

Referencias bibliográficas

- Aparicio, Javier (2006), “La evidencia de una elección confiable”, *Revista Nexos*, 346, octubre 2006.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2006), “Después de la elección de 2006, urge una nueva reforma electoral”, *El Cotidiano*, enero-febrero, 21(141), Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, pp. 31-37.

- Berrueto, Federico (2008), "Murallas partidistas", *Voz y Voto*, 181, marzo.
- Carey, John M. (2003), "Presidentialism and Representative Institutions," en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Carey, John M. y John Polga-Hecimovich (2006), "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America", *Journal of Politics*, 68(3), agosto, pp. 530-543.
- Coppedge, Michael (1993), "Partidocracia comparativa", en J. McCoy, A. Serbín, W. Smith, y A. Stambouli (eds.), *Democracia bajo presión*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 139-160.
- Crespo, José A. (2008), "Cofipe: la reforma insuficiente", *Excelsior*, 23 de enero.
- Estrada, Luis y Alejandro Poiré (2007), "Taught to Protest, Learning to Lose", *Journal of Democracy*, 18(1), pp. 73-87.
- Freidenberg, Flavia (2003), *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*, Asociación Civil Transparencia e International-IDEA-Biblioteca de la Reforma Política-1, Lima.
- Geer, John (2006), *In Defense of Negativity*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lawson, Chappell (2007), "How Did We Get Here? Mexican Democracy after the 2006 Elections", *PS: Political Science and Politics* 40, enero, pp. 45-48.
- Magar, Eric y Vidal Romero (2007), "México: La accidentada consolidación democrática", *Revista de Ciencia Política*, pp. 183-204.
- Medina Torres, Luis Eduardo (2008), "Méritos y deméritos de la reforma constitucional en materia electoral", México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, manuscrito en posesión del autor.
- Merino, Mauricio (2008), "The New Electoral Cycle in Mexico: Advances and Challenges", plática en la London School of Economics, Londres, 29 de febrero, manuscrito en posesión del autor.
- Poiré, Alejandro y Luis Estrada (2006), "La evidencia del fraude", ensayo presentado en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, septiembre.
- Serra, Gilles (2007), "Primary Elections or Smoke-Filled Rooms: A Theory of Party Democratization in Latin America", ensayo presentado en el congreso internacional de la Latin American Studies Association, Montreal, 5-8 de septiembre.
- Schedler, Andreas (2008), "La movilización de la desconfianza en las elecciones presidenciales del 2006", en Alan Knight *et al.* (eds.), *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada*, México, Porrúa.

Whitehead, Laurence (2008), “Dominant Parties and Democratization: Theory and Comparative Experience”, en Edward Friedman y Joseph Wong (eds.), *Political Transitions in Dominant Party Systems: Learning to Lose*, Londres, Routledge.

Leyes y dictámenes

Cofipe (2006), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial el Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril.

Cofipe (2008), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero.

Constitución (2007a), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio.

Constitución (2007b), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre.

Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto que expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 2401-V, martes 11 de diciembre de 2007.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Gaceta del Senado*, 232, lunes 21 de abril de 2008.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Gaceta Parlamentaria*, 2530-IV, jueves 19 de junio de 2008.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio de 2008.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio de 2008.