

LA PRÓXIMA REFORMA ELECTORAL*

José WOLDENBERG**

SUMARIO: *Introducción*. I. *En el terreno electoral*. II. *Gastos y condiciones de la competencia*. III. *Las facultades de la autoridad electoral*. IV. *La mejor organización de los procedimientos electorales*. V. *Reelección de legisladores*. VI. *Definitividad de las etapas y actos del proceso electoral*. VII. *Régimen de gobierno*. VIII. *La falta de mayoría en el congreso*.

INTRODUCCIÓN

LA VIDA política del país sufrió una mutación radical en los últimos treinta años. De un sistema de partido “casi único” pasamos a otro equilibrado y competitivo; de elecciones sin competencia o agudamente cuestionadas a competidas y generadoras de fenómenos de alternancia; de un espacio de la representación política habitado por una sola fuerza a otro plural y plagado de pesos y contrapesos institucionales. Y en ese sentido las elecciones del 2006 fueron un nuevo eslabón en la consolidación de esa tendencia. Porque más allá de ganadores y perdedores en esa importante contienda, las diferentes fuerzas políticas organizadas volvieron a quedar inmersas en una trama de equilibrios entre poderes propios de la vida democrática.

Bien vistas las cosas, puede afirmarse que la legislación electoral es fruto del mayor esfuerzo democratizador del siglo XX mexicano. A partir de 1977 y a lo largo de sucesivas reformas en 1986, 1989-90, 1993, 1994 y finalmente 1996, los partidos políticos fraguaron una fórmula abierta que ofrece cauce a una vida democrática acorde con la verdadera modernidad del país y su rica pluralidad. La obra de los partidos es muy vasta, tocó y modificó todos los aspectos que habían formado parte de la discusión electoral.

En 1996, tuvo lugar una de las reformas más amplias e incisivas que dejó resueltos cinco puntos que hoy marcan las coordenadas de un sistema electoral competitivo, democrático:

* Este texto fue presentado como conferencia magistral en el seminario *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Idea Internacional, el 14 de febrero de 2007.

** Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y director de la revista *Nexos*.

- 1) Definió que la autoridad más confiable para organizar y arbitrar una competencia cada vez más intensa debía ser una institución de Estado autónoma.
- 2) Estableció que los derechos políticos de ciudadanos y partidos estarían protegidos por un tribunal electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación y que este órgano calificara todas las elecciones federales, haciendo este proceso plenamente jurisdiccional por primera vez en 175 años.
- 3) Contribuyó a crear condiciones equitativas de la competencia. Garantizó que el financiamiento público a los partidos fuese preeminente sobre el privado y que se repartiera de forma equitativa. Asimismo, fijó límites a los flujos privados de recursos para garantizar la independencia de los partidos y concedió amplias atribuciones de fiscalización a la autoridad electoral. Además, multiplicó el acceso de los distintos partidos a los medios de comunicación electrónica en condiciones equitativas.
- 4) Refrendó una composición del Congreso de la Unión que combina el principio de mayoría con la proporcionalidad. Así dio lugar a una traducción adecuada de votos en curules en la Cámara de Diputados y en el Senado, estableciendo diques a la sobre representación.
- 5) Los partidos acordaron que la arena electoral seguiría siendo un espacio con acceso abierto para nuevas organizaciones y, a la vez, dado que las prerrogativas dependen del registro, que este último deba ser ratificado con un arraigo mínimo de 2 por ciento del electorado.

A partir de estas definiciones básicas que se incorporaron a la ley, hemos efectuado cuatro procesos electorales que han cambiado de manera radical el mundo de la representación política. Pero por supuesto, no existen estaciones terminales en ninguna esfera de la vida. Y una nueva agenda de cambios está ya instalada en el centro de la discusión nacional.

Si las elecciones llegaron para quedarse, porque son el método insustituible a través del cual la diversidad política puede competir y convivir de manera institucional, pacífica y ordenada; y si a pesar de los cambios en el sistema de partidos y en el sistema electoral, la fórmula de gobierno se mantiene inalterada, generando agudos problemas de gobernabilidad, parece pertinente revisar lo que puede hacerse en ambas esferas para que la política pueda desplegarse con mejores opciones de éxito. Veamos.

I. EN EL TERRENO ELECTORAL

Los avances en esta materia se encuentran a la vista y no es necesario insistir en ellos. Es más: desde 1996 no hemos vivido una reforma electoral fundamental y sin embargo el marco normativo fue suficiente para regular las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006. No obstante, se han detectado lagunas y problemas que es conveniente atender. Acudo para ello a la nota que los consejeros electorales y el consejero presidente del IFE enviamos a ambas Cámaras del Congreso a fines del año 2003. Retomo la secuencia y el orden de aquel proyecto de reforma, pero lo planteo en palabras propias y con mi énfasis. De igual manera agrego algunos puntos que no estaban planteados en aquella propuesta.

II. GASTO Y CONDICIONES DE LA COMPETENCIA

Se trata de un tema sobre el que se discute prácticamente todos los días y en muy diversos ámbitos y que puede y debe ser abordado desde distintos campos:

1. Revisión de la fórmula para el financiamiento de los partidos políticos. El modelo que establece la preeminencia de los recursos públicos sobre los privados ha dado –a pesar de una ola de opinión pública en contrario– buenos resultados: *a)* logró equilibrar las condiciones de la competencia, *b)* transparentó en muy buena medida el flujo de los recursos hacia los partidos y *c)* hace que esas “entidades de interés público” no tengan que depender de los grandes grupos económicos y menos aún de bandas delincuenciales.

No obstante, resulta irrazonable que el financiamiento para campañas generales (cuando se elige presidente, senadores y diputados), sea idéntico al de las campañas intermedias (cuando sólo se eligen diputados). En este segundo caso debería hacerse un ajuste a la baja.

2. Reducción de los tiempos de campaña. En nuestro país las campañas duran demasiado. Casi seis meses la presidencial, dos meses y medio y tres meses las de diputados y senadores. Y estamos hablando de los tiempos oficiales. Esos lapsos son mucho más extensos que los europeos e incluso que los de los países de América Latina. Si se redujeran las campañas podrían ser menos costosas y su impacto no sería menor puesto que el papel de los grandes medios de difusión masiva es el puente fundamental de comunicación entre candidatos y ciudadanos.

3. Reglamentación de las precampañas internas para la selección de candidatos. Se trataría de establecer normas para que a través de los partidos, los precandidatos tuvieran la obligación de rendir cuentas de sus ingresos y gastos. No se trata de coartar la vida política (como algunos pretenden), ni mucho menos el ejercicio de derechos políticos, sino solamente de que el control sobre las finanzas de los partidos no se “reblandezca” durante los largos periodos preelectorales.

4. Revisión del expediente de compra de publicidad en radio y televisión. Con la importante reforma de 1996 se dotó a los partidos de recursos financieros suficientes para equilibrar las condiciones de la competencia (como ya se apuntó más arriba). Y los resultados están a la vista. No obstante, se ha documentado que en el año 2000 y en el 2003 más de la mitad de los recursos invertidos en las campañas fueron a parar a las arcas de las grandes cadenas televisoras y radiofónicas. Y esa tendencia parece seguir a la alta. Si se estableciera en la ley la prohibición de la compra de publicidad en la radio y la televisión y se reglamentaran las campañas publicitarias de los partidos explotando los tiempos oficiales, no sólo se abaratarían las campañas electorales, sino que (quizá) disminuiría el empobrecimiento del debate político.

5. Tope a las franquicias postales. Hoy los partidos políticos tienen un acceso sin restricciones a las franquicias postales. Y por supuesto no resulta conveniente que ninguna prerrogativa se ejerza sin un techo. Por ello sería conveniente establecerlo en la ley.

6. Reglamentar las aportaciones de los militantes de los partidos. Como se sabe, la ley establece un límite a las aportaciones que un simpatizante puede realizar a un partido. No obstante, esa limitación no existe para los militantes. En aras de la equidad valdría la pena también incorporar un tope a las aportaciones de los militantes.

7. Establecimiento de un procedimiento de liquidación de los partidos que pierdan el registro, para evitar que recursos públicos puedan acabar en manos privadas.

III. LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

Fortalecer al IFE resulta una tarea pertinente. El país requiere un organizador y un árbitro de la contienda electoral fuerte y confiable, y para ello bien se podrían realizar las siguientes reformas.

1. El Consejo General del IFE ha considerado plantear una controversia constitucional en relación a un diferendo con la Cámara de Diputados. Desde el año 2003, los anteriores consejeros planteamos la necesidad de incluir al IFE como sujeto activo para plantear ante la Corte controversias constitucionales. Decíamos: “Como ya ha sucedido en diferentes momentos el IFE ha entrado en contradicción con alguna otra autoridad, y dado que el IFE no aparece como uno de los sujetos habilitados para acudir a ese recurso, eventualmente se puede plantear un enfrentamiento sin salida. Sería prudente y necesario hacerlo por si en algún momento esa situación vuelve a presentarse”. No nos equivocamos.

2. Otorgamiento de facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas. Hasta la fecha el IFE tiene un obstáculo mayor para desahogar denuncias en donde se ven involucradas personas físicas y morales distintas a los partidos políticos, puesto que carece de la capacidad para hacer comparecer ante él a las mismas. Por eso dotarlo de esa facultad redundaría en una mejor capacidad para resolver dichas denuncias.

3. Inclusión del criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y los institutos electorales locales en materia de fiscalización de los recursos de los partidos. Si la fiscalización desea ser abarcante y al mismo tiempo cerrar las posibilidades de transferencias que al final no son controladas por ninguna autoridad, esa disposición es absolutamente necesaria.

(Cabe señalar que uno de los puntos más destacados de la agenda de los consejeros electorales del IFE del año 2003, ya fue atendido por el Congreso. En el 2005 se reformó la Ley de Instituciones de Crédito para permitir que el IFE trascienda al secreto bancario cuando esté investigando presuntas irregularidades en materia del financiamiento a los partidos políticos).

4. Renovación escalonada del Consejo General del IFE. La centralidad de una institución como el IFE merece que su máximo órgano de gobierno combine de manera permanente experiencia y novedad. Y para ello sería pertinente que cada año se nombrara un nuevo consejero que duraría en su encargo 9 años. Ello tendría además una derivación virtuosa: cuando se designan nueve personas siempre existe la tentación de repartirlas según “cuotas” de los distintos partidos. Si por el contrario en cada ocasión se elige a un solo individuo, es necesario realizar un esfuerzo extra para dejar a todos los participantes satisfechos. Ello, sin duda, ayudaría a fortalecer al Instituto.

IV. LA MEJOR ORGANIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Tarea permanente es la de pulir los diferentes eslabones que componen la cadena electoral. Y en esa dimensión sería pertinente hacer lo que a continuación se enumera:

1. Voto de los mexicanos en el extranjero. Ése era el primer punto en la agenda de los consejeros electorales y el consejero presidente del IFE del año 2003 en este rubro. Ya se dio un paso muy importante en esa dirección, lo que permitirá que por primera vez en la historia alrededor de 40 mil mexicanos en el exterior puedan votar. No obstante, luego de la experiencia del 2006 seguramente habrá que diseñar nuevas modalidades para intentar incorporar al ejercicio de ese derecho a muchos más mexicanos que residen en el exterior.
2. Desconcentración de los procedimientos administrativos de sanción a partidos y agrupaciones políticas nacionales. Como se sabe, hoy los procedimientos de sanción se encuentran centralizados en el Consejo General del IFE, lo que hace que en muchos casos estos sean lentos, por lo cual sería conveniente que los órganos locales y distritales del IFE pudiesen desahogar diferentes quejas. El Consejo General debería entonces tener la capacidad de atracción de los asuntos cuando los juzgara importantes.
3. Revisión de las normas para contar los votos de las coaliciones electorales. Por supuesto que resulta conveniente y natural que dos o más partidos deseen acudir aliados a una contienda electoral y postular a los mismos candidatos. Esa posibilidad debe seguir abierta en la ley. No obstante, como se sabe, hoy la normatividad impide que las autoridades y el ciudadano puedan saber cuantos votos aportó cada uno de los partidos a la mencionada coalición (porque aparecen bajo un símbolo conjunto). Por ello sería prudente que cada uno de los partidos que integran la coalición apareciera en la boleta con su propio símbolo de tal suerte que los votos adjudicados a cada partido no fueran el resultado de un acuerdo entre ellos, sino de la auténtica voluntad de los electores.
4. Establecimiento de una vigencia legal para la credencial de elector con fotografía. El Registro Federal de Electores solamente puede dar de baja del padrón a un ciudadano muerto si así se lo notifica el Registro Civil. Ello hace que el número de fallecidos en el padrón se en-

cuentre a la alta. Con la finalidad de contar con un método eficiente de actualización sería conveniente que la credencial tuviese una vigencia legal de 12 o un poco más de años, de tal suerte que de forma escalonada los ciudadanos acudieran a actualizar su situación en el padrón.

5. Conveniencia de concentrar en una sola fecha los comicios que se realizan en el país en un mismo año. Podemos afirmar que en México la rueda de la fortuna electoral nunca se detiene. Ello fomenta que los partidos políticos en (casi) todo tiempo, se encuentren en competencia entre ellos y que los periodos para la forja de acuerdos se vean limitados por la mecánica de elecciones continuas. Además que esa fórmula eleva los costos de la organización electoral. Por ello, sería pertinente que todas las elecciones (federales y locales), que deben celebrarse en un mismo año, se realicen en un solo día (bien podría ser el primer domingo de julio de cada año).

6. Conveniencia de revisar el criterio que impide establecer más de cinco casillas especiales en un mismo distrito. En 1994, 1997, 2000 y 2006 muchos fueron los ciudadanos que no pudieron votar en las casillas especiales (destinadas a los electores que se encuentran fuera de su sección, distrito o estado), porque las boletas que se destinaron a las cinco casillas se agotaron. Por ello sería conveniente que la legislación permitiera a cada consejo distrital establecer el número de casillas especiales que juzgara pertinente. Sobre todo en los puertos fronterizos, en los lugares turísticos y en las ciudades que atraen migrantes internos, esa medida permitiría que ningún ciudadano se quedara sin votar por falta de boletas.

7. Posibilidad de acceder a una muestra de la documentación electoral para fines de estudio. Como se sabe, hoy se encuentra prohibido utilizar la documentación electoral utilizada el día de la jornada para cualquier fin distinto del que la ley prevé. Y además se ordena su destrucción una vez finalizado el proceso electoral. Ello impide que la autoridad o investigadores interesados puedan realizar estudios de muy distinto orden con esa importante información. Levantar ese veto permitiría hacer indagaciones de muy diverso tipo.

V. REELECCIÓN DE LEGISLADORES

Dado que en cada ronda de reforma electoral se discute la integración de las Cámaras del Congreso, vale la pena volver a colocar en el tapete

de las discusiones la posibilidad de la reelección de diputados y senadores.

El sistema político mexicano tiene un grado de madurez suficiente como para plantearse la conveniencia de permitir la reelección inmediata de legisladores. La imposibilidad de reelección inmediata de los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión responde a motivos históricos que en su momento procuraron ofrecer cauces de movilidad política. Hoy, sin embargo, deben ser revisados para contribuir al mejor desempeño de la tarea legislativa.

En realidad, la posibilidad de reelección parlamentaria está garantizada, aunque no de manera inmediata, por lo que tampoco hay motivos políticos relevantes (como sí los hay en materia de reelección en los distintos niveles del Poder Ejecutivo), que hagan de éste un asunto insalvable. Es pertinente un Poder Legislativo profesional, capaz de ser una auténtica contraparte y de establecer puentes de colaboración con el Ejecutivo. Legisladores experimentados permiten la continuidad y fluidez entre una legislatura y otra. La posibilidad de la reelección es un método eficiente para que los electores sancionen el trabajo legislativo desempeñado, lo que estimula también la creación de vínculos más estrechos entre los legisladores y sus representados.

Estas ventajas, a mi entender, deben ser valoradas en un nuevo contexto de respeto al voto, en el que sólo el sufragio de los ciudadanos define quién ocupa los puestos de representación parlamentaria.

VI. DEFINITIVIDAD DE LAS ETAPAS Y ACTOS DEL PROCESO ELECTORAL

Cuando las impugnaciones en relación a la elección presidencial llegaron al Tribunal Electoral se abrió un espacio tenso y delicado porque no sólo debía desahogar un cúmulo enorme de juicios de inconformidad, realizar el cómputo definitivo de la elección, sino también declarar la validez de la misma.

Hoy conocemos las resoluciones. Pero vivimos varias semanas a la espera de la determinación del Tribunal que por supuesto (no podía ser de otra manera), fue acompañado de una espiral de especulaciones sin fin y en muchos casos de auténticos desvaríos. La incertidumbre se debía a que las sentencias del Tribunal abarcaban un abanico de posibilidades enorme: desde la confirmación hasta la no validación de la elección. Por ello, debemos sacar las lecciones del caso. ¿Cómo llegamos a esa situación? ¿Conviene que al final de unos comicios al Tribunal pueda plantearse la revisión de prácticamente todos los eslabones del proceso? Creo —para

decirlo desde el inicio— que esto último no es conveniente (más allá del litigio reciente).

Durante un periodo una de las tesis fundamentales en materia electoral fue la de la definitividad de las etapas. Se consideraba que todo podía ser impugnado, revisado, controvertido, pero en un tiempo determinado, y que una vez que ese lapso concluía debía considerarse definitiva esa etapa o ese acto. La propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, como una derivación del artículo 41 constitucional, dice en su artículo 3 que “el sistema de medios de impugnación... tiene por objeto garantizar... la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales”. Ello sucede, por ejemplo, con toda claridad, con la declaración de validez del padrón.

Antes de ser aprobado, los representantes de los partidos pueden revisarlo (existen 333 comités de vigilancia), se crea un comité técnico con el objetivo de estudiarlo y evaluarlo, se realiza una llamada “auditoría ciudadana” que consiste en la exhibición de las listas nominales de electores en los comités distritales del IFE con el objeto de que los ciudadanos puedan constatar si están bien inscritos en el padrón, luego de lo cual el Consejo General lo declara válido. No obstante, si algún partido tiene dudas o evidencias en contra de la pulcritud con la que se ha construido puede impugnarlo ante el Tribunal. Luego de lo cual el padrón y las listas nominales se consideran definitivos.

La idea subyacente es clara: las listas nominales de electores tienen que ser confiables. Deben ser evaluadas cuantas veces se considere necesario y se deben atender todas y cada una de las preocupaciones de los partidos. Pero en un lapso de tiempo prefijado, luego del cual adquieren la condición de definitivas, de tal suerte que después de los comicios nadie pueda invocar supuestas o reales anomalías en el padrón para querer desacreditar las elecciones.

No obstante, la tesis de la definitividad de las etapas y los actos, fue erosionada en su momento (con muy buenas razones), cuando se invalidó la elección de gobernador de Tabasco en el año 2001, bajo la llamada “causal de nulidad abstracta”, que abrió la puerta para que el Tribunal revisara no sólo lo que había acontecido durante la jornada electoral sino eslabones previos. Con ello, el criterio de definitividad quedó reblandecido.

Es menester repensar el diseño del contencioso electoral para que al llegar el día de la jornada comicial todos los eslabones del proceso hayan sido revisados; castigados los infractores y para que las etapas tengan un *status* de definitividad (por supuesto siempre existirán eventos que suce-

dan en los últimos días previos a la elección y que deban ser evaluados y revisados por los magistrados), de tal suerte que luego de la jornada el Tribunal sólo revise lo que sucedió ese día (y quizá unos cuantos días antes e incluso después).

Como un contra ejemplo –en las antípodas de esa lógica– se encuentra el tema de los requisitos de elegibilidad de los candidatos que, aunque usted no lo crea, se pueden y se deben examinar después de que los ciudadanos ya votaron. Cuando los candidatos se inscriben, la autoridad correspondiente (IFE o institutos electorales locales), debe revisar que cumplan con los requisitos de elegibilidad (edad, nacionalidad, etcétera), y si alguien considera que no los cumplen, está en su derecho de impugnar esa inscripción. Esos casos pueden llegar hasta el Tribunal. Todo ello suena lógico. Lo que resulta “ilógico” es que ese mismo procedimiento hay que realizarlo después de la elección, de tal suerte que puede darse el caso (ya se ha dado), que un candidato electo no pueda asumir su cargo porque resultó que al final no cumplía las formalidades de residencia, edad, nacionalidad, etcétera.

En suma, se requiere ofrecer amplias garantías (mejores y más profundas), para la impugnación de cada uno de los actos y eventos del proceso electoral, pero las etapas deben abrirse y cerrarse, de tal suerte que al final hablen sólo los votos (y se revisen los incidentes que se presenten en la jornada y quizá en los últimos días de las campañas, pero no lo que sucedió 6, 4 o 2 meses antes. Esto último resulta absurdo).

Como se ve, se trata de un listado de reformas de muy diverso calado, pero que tendrían un efecto benéfico en materia del costo y las condiciones de la competencia, en el fortalecimiento del IFE y en mejores y más afinados procedimientos electorales, así como en relación al profesionalismo de los legisladores y a la certeza en el contencioso electoral.

VII. RÉGIMEN DE GOBIERNO

Pero en materia política hay un horizonte que trasciende y con mucho el tema electoral. Las modificaciones radicales que el país vivió en su sistema de partidos y en su sistema electoral obligan a preguntarnos si el sistema de gobierno puede mantenerse inalterado.

VIII. LA FALTA DE MAYORÍA EN EL CONGRESO

Hay que repetir que la invasión de la pluralidad a las instituciones del Estado es de por sí venturosa porque expresa de manera más fiel las pulsiones de la sociedad y porque ofrece a la variedad de partidos un espacio para recrearse. Pero ese proceso democratizador genera, como casi todo mundo lo reconoce, un nuevo tipo de problemas que pueden resumirse en el siguiente enunciado: la falta de una mayoría estable en el Legislativo que acompañe y apoye la gestión presidencial.

No parece ser un asunto de coyuntura porque, como ya apuntamos, en cuatro elecciones sucesivas el partido del Presidente no ha logrado convertirse en mayoría absoluta primero en la Cámara de Diputados y luego en la Cámara del Congreso. Aunque por supuesto eso podría cambiar, no parece probable. Tampoco se trata de un asunto menor, porque de la existencia de una mayoría estable en el Congreso, depende en buena medida el desempeño de todo el sistema político.

El tema de la mayoría en el Congreso tiene sus nutrientes –es decir, no surge por generación espontánea– y un impacto diferente dependiendo del régimen político. Son el sistema de partidos y el electoral los que inciden directamente en la conformación del Legislativo, y es el régimen político el que puede ofrecer un cauce más o menos productivo a la coexistencia de la diversidad. Y aunque los tres están íntimamente ligados, sólo con fines analíticos vale la pena acercarse a ellos por separado.

El problema es el de un gobierno legítimo que no tiene un apoyo mayoritario en el Congreso. Vale la pena preguntarse ¿qué puede hacerse desde el punto de vista de la arquitectura constitucional?

1. El número de partidos. Se trata de una “variable” más que importante. Bastaría con una caricatura que no lo es: ahí donde existe un solo partido la mayoría legislativa es un hecho que preexiste a la propia “elección”. La URSS o la España de Franco, por sólo citar algunos de los sistemas de partido único de diferente signo ideológico, por supuesto que no tenían dificultad para construir mayoría. El problema era que la exclusión de todo partido distinto al oficial los convertía en la antítesis radical de la democracia.

Los sistemas bipartidistas, por definición, crean mayoría. No puede ser de otra manera. Uno de los dos tiene que ganar y al hacerlo la mayoría es automática. Sin embargo, a partir de tres –si se trata de formaciones más o menos equilibradas– las cosas se complican. Resulta difícil que de las urnas salga una mayoría franca. De tal suerte que los sistemas multipartidistas, que expresan mejor la diversidad de corrientes

tes políticas, suelen tener dificultades para forjar mayoría. No obstante, resulta muy difícil “manipular” esa variable, pretendiendo que una reforma normativa destierre a alguna fuerza representativa. Porque una vez formados por la historia partidos implantados, es difícil pretender exorcizarlos a través de la llamada “ingeniería constitucional” o “legal”.

En nuestro país de vez en vez se escuchan voces clamando por elevar el porcentaje de votación para refrendar el registro e ingresar al Congreso. Esa medida que estrecharía la diversidad política, sin embargo, no lograría su objetivo: porque por lo menos las tres grandes formaciones en torno a las cuales gira la vida política seguirían ahí, y el rompecabezas para la forja de una mayoría estable no se habrían alterado de manera sustantiva.

2. El sistema electoral. Las fórmulas a través de las cuales se lleva a cabo la elección y se traducen votos en escaños impactan la conformación de los órganos legislativos. Se trata de un sistema interrelacionado con el de partidos y ambos suelen influirse. Pero de manera esquemática se podría afirmar que los sistemas uninominales (es decir, donde se elige un representante por circunscripción territorial), tienden a favorecer a los partidos más grandes y a dejar sin representación a los partidos más chicos (salvo que estos tengan una inserción regional fuerte). La ventaja de las fórmulas uninominales es que establecen una relación más estrecha entre los electores y el elegido, ya que los primeros votan no sólo unas siglas partidistas sino a una persona identificable. Su enorme desventaja es que tienden a sobre y a sub representar a las diferentes corrientes políticas.

Los sistemas de representación proporcional, como su nombre lo indica, tienen la ventaja de hacer una traducción más exacta entre votos y escaños y por ello reflejan de mejor manera a la diversidad. En ese marco resulta más sencilla la reproducción del multipartidismo.

El nuestro es un sistema mixto que intenta conjugar las ventajas de las fórmulas uninominales y plurinominales. El 60 por ciento de la Cámara de Diputados se elige en distritos y el 40 por ciento a través de listas cuya función es modular los excesos de sobre y sub representación, que podría acarrear la sola existencia de la fórmula uninominal. Pero además, el diseño premia a la mayoría con un excedente de diputados en relación a sus votos, que no puede ser mayor del 8 por ciento. Y ni aún así, en 4 elecciones consecutivas, se ha logrado construir mayoría absoluta.

En este renglón de manera recurrente suele insistirse en volver al formato uninominal con lo cual se haría más fácil la emergencia de una mayoría absoluta. Y ciertamente sería así. El quebranto estaría en otro lado: en que una mayoría relativa escasa se convirtiera en una mayoría absoluta que no reflejara con mediana claridad las preferencias de la sociedad.

3. Régimen político. Casi toda Europa vive en regímenes parlamentarios. América Latina y Estados Unidos tienen regímenes presidenciales. En los primeros el gobierno surge del Parlamento y se requiere, por lo regular, del respaldo de una mayoría absoluta de representantes. Entre nosotros el Presidente y el Congreso surgen de procesos electorales simultáneos pero independientes. En el parlamentarismo es necesario contar o construir una mayoría para edificar al gobierno. En México, primero se llega al gobierno y luego hay que descifrar la fórmula para construir una mayoría congresual que apoye la gestión presidencial.

Quienes plantean como solución la segunda vuelta para la elección presidencial se equivocan en el diagnóstico y en la receta. Arribar a la presidencia con menos del 50 por ciento de los votos no representa un déficit de legitimidad (el caso del Presidente Fox es elocuente). El problema se encuentra en otro lado: en la falta de respaldo que el gobierno tiene en el Congreso. Por ello, porque para gobernar se requiere de una mayoría estable en el Legislativo (y cuando esa mayoría no surge de las urnas es necesario construirla), hay que pensar en una cirugía mayor. Y en esa dimensión –la del régimen político– quizá puedan encontrarse las claves para la necesaria gobernabilidad democrática.

Tenemos pues democracia y problemas de gobernabilidad. Y así, como en el pasado, México fue capaz de desmontar un sistema autoritario para construir otro democrático a través de reformas sucesivas que implicaron acuerdos y negociaciones, hoy es necesario resolver los temas de la gobernabilidad.