

# LA CALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO



**Dr. Gabriel Corona Armenta**





# LA CALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Dr. Gabriel Corona Armenta\*

Los dos grandes pilares de cualquier sistema político en el mundo son los subsistemas electoral y de partidos. En esta ocasión hablaremos del electoral, aunque necesariamente tendremos que estarnos refiriendo al de partidos, porque hay una mutua sobredeterminación entre ambos. Para hablar de esta temática, habría que empezar por plantearnos varias interrogantes: ¿Existe capacidad institucional de los órganos electorales para garantizar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en los procesos electorales? ¿La tienen para alentar la participación ciudadana en los recesos comiciales? ¿Por su parte, los partidos políticos han desarrollado esa sensibilidad necesaria para bien interpretar los sentimientos de la población? Una cuarta sería ¿Hay respeto de las reglas del juego por parte de los actores políticos? y la última ¿Es real la posibilidad de los ciudadanos para participar en la vida política del país mediante el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación de mandato y la consulta pública, entre otras cosas?

Demostrar que el subsistema, al cual desde ahora nos referiremos como sistema electoral, tiene calidad hoy, pasa por la comparación con el México revolucionario de 1912. Y tendríamos que afirmar que afortunadamente cuenta con grandes avances que apuntan a la consolidación de la democracia. Sus características así nos permiten considerarlo. Es inclusivo, posee sufragio universal, secreto e intransferible, así como órganos electorales ciudadanizados formalmente, pese a que en los últimos años han tenido una evolución cuestionada por ciertos actores políticos que se refleja en sus niveles de credibilidad.

Un sistema electoral que incluye simultáneamente el principio de mayoría

relativa y también el de representación proporcional, sin duda alguna hace eco de las recomendaciones establecidas por los teóricos de la democracia en el mundo. En el caso de México, esta combinación permite atender tanto a la voluntad mayoritaria de la sociedad, como a la voz de las minorías, a las cuales se les asignan curules, aunque no hayan alcanzado los votos necesarios para ganar un distrito uninominal.

¿Qué es un sistema electoral? Para responder a esta pregunta nos apoyaremos en el concepto elaborado por el doctor *Dieter Nohlen*, profesor de la Universidad de *Heidelberg*, Alemania. El experto en esta materia anota que un sistema electoral es el conjunto de instituciones, actores, roles, procesos y normas que nos permiten definir cómo se compite por el poder político y cómo se obtienen tanto la asignación de los escaños de representación popular como la de los cargos gubernamentales.

El sistema electoral mexicano es un híbrido que mezcla, como ya hemos citado, los principios de mayoría con el de representación proporcional. Si tuviéramos que pensar cuál es el sistema al que más se parece México tendríamos que decir que es Alemania.

En Alemania la combinación es casi perfecta. El sistema de mayoría asigna un 50%, mientras el otro 50% es el de representación proporcional. Incluso el número de representantes se puede modificar si es necesario. Dependiendo de los resultados electorales, se determina cuántos escaños habría que crear para que de manera permanente haya el mismo porcentaje de mayoría relativa y de representación proporcional.

Entonces cabe afirmar que México tiene un sistema electoral avanzado, parecido al de los países más democráticos del mundo. Sin embargo, si nos cuestionamos en torno a su calidad, comparado con otras naciones, habría que reconocer la existencia de un déficit importante. Vale señalar que México y la República Dominicana no cuentan con algún mecanismo de participación popular directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política, sobre todo a nivel federal, como el que existe en la mayoría de Estados. Sobre todo en los desarrollados como Reino Unido, Alemania, España, Francia, Estados Unidos, Australia o Canadá.

¿Por qué las comparaciones? Porque solamente viéndonos con otros sistemas políticos podremos entender en dónde tenemos adelantos y en dónde todavía déficits que es importante atender.

Es necesario conocer la dinámica y naturaleza de estos sistemas electorales, para hacer un balance propio y calcular nuestras posibilidades de cambio y, entonces, imprimir una mayor calidad al nuestro. Los aspectos centrales serían: ampliar su capacidad para producir representación política y acceso al poder, sin alteraciones de ninguna índole. Y dos, que posea los mecanismos suficientes para evitar los conflictos postelectorales que en México hemos vivido recientemente.

Todo sistema político deberá contar con su correspondiente apartado electoral, que garantice estabilidad por medio de la formación pacífica de gobiernos. Elemento *sine qua non* para que se creen estas condiciones es que los sistemas electorales avalen la voluntad ciudadana, que ésta no se vea alterada, pues nuestro problema es que hasta hoy han surgido conflictos postelectorales porque se presume la existencia de fraudes.

La tendencia habrá de apuntar hacia la formación de sistemas electorales que tengan suficientes candados y disposiciones que generen la certeza de que la voluntad popular se respeta. A los cargos de representación llegan los ciudadanos que ganaron las elecciones, sin manipulación alguna antes, durante y después de los comicios.

La gran ventaja de los sistemas de mayoría es que permiten la formación de gobiernos estables, es decir, acceden al poder únicamente los partidos políticos con una fuerte presencia político electoral. Claros ejemplos son Gran Bretaña y los EEUU, en donde dos grandes formaciones políticas son las que se alternan en el ejercicio de la gestión presidencial o del primer ministro.

En esos países, todos los presidentes obtienen al menos el 50% de los votos electorales, lo cual les da una amplia legitimidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo. Cuando alguien llega con un margen menor a la mitad, normalmente tiene un déficit de aceptación y eso es un lastre con

el que carga prácticamente durante todo su mandato. En los sistemas democráticos debe imperar siempre la regla de la mayoría, la mitad más uno.

El sistema de representación proporcional tiene la ventaja de que asigna espacios de poder en las Cámaras de Diputados y de Senadores, de acuerdo con los porcentajes de votación obtenidos durante la elección, que casi siempre se miden a partir de un mínimo, no de un máximo. Esto favorece a las minorías, pues de esta manera sus necesidades son incorporadas en la agenda nacional, pero tiene la desventaja también de que el voto se puede dispersar, lo cual podría acarrear dificultades en la constitución de mayorías y en el propio ejercicio del gobierno.

¿Porqué los regímenes norteamericano y británico son tan eficientes? Por que cuentan con un sistema electoral especialmente diseñado para formar gobierno, más en el caso de Estados Unidos, que es en automático. Respecto al Reino Unido, a veces se complica un poco, pues se tienen que aliar con un pequeño partido, para formar mayoría, designar al Primer Ministro y al gabinete, pero, en general, son procedimientos muy estandarizados, que no generan complicaciones políticas.

En México tenemos un sistema mixto que contiene ambos principios, de mayoría relativa (60%) y de representación proporcional (40%). La fórmula es conocida de todos, en números: 300 diputados federales de la primera y 200 de la segunda. En la Cámara de Senadores es un poco más complicado, ahí son 64 de mayoría, primera minoría y una RP que, desde nuestra óptica particular, viola la concepción clásica de los Senados en el mundo, que es velar por los intereses de las entidades federativas. Porque la gran pregunta que siempre se han hecho los conocedores es ¿a quién sirven realmente los senadores de lista? A una circunscripción, que incluye varios estados de la república, por lo que un congresista así, normalmente representa a más de una población estatal. Tendríamos que repensar si sería conveniente corregir esto.

Recientemente ha habido una gran polémica sobre el tamaño y la composición del Congreso de la Unión y las Cámaras que lo componen.

Hay quienes afirman que están bien estructuradas, otros que apuntan a una reducción de sus miembros porque son muchos, etc. Estados Unidos tiene una Cámara de Representantes de 462 Congresistas y una de Senadores de apenas 100. Su población está alrededor de los 300 millones de habitantes, dos veces más que México. Hay cámaras muy grandes, pero entraría también aquí la discusión sobre los salarios y percepciones que tienen sus integrantes, para saber si son costosas o no.

¿Cómo podríamos medir la calidad del sistema electoral mexicano? Un primer indicador es la capacidad que muestran las instituciones para organizar votaciones limpias, rectas, aceptadas e irrefutables. Al ciudadanizarse, las entidades electorales después de los años noventa crecieron en cuanto a prestigio. A nivel federal, en el año 1996, en México se instituyó el primer Consejo General del Instituto Federal Electoral, encabezado por José *Woldenberg Karakowsky*, el cual contribuyó a la democratización de México. Sin embargo, desde el punto de vista de analistas serios, después de esa gran experiencia ha habido un cierto retroceso. Hubo temor a la ciudadanización de los órganos electorales. Y se ha regresado un poco, en la *praxis*, al modelo anterior, que era el control gubernamental de las contiendas electorales, pero sin que haya modificación alguna en el aspecto legal.

¿Qué ha provocado esta situación? Que el Instituto Federal Electoral, en este momento, tenga una credibilidad muy baja. Por ejemplo, ante la pregunta de ¿cuántos creerían en los resultados electorales de las presidenciales del primero de julio del presente año? El 53% respondió positivamente. Hablamos de un poco más de la mitad que sí confiaría en los números finales, mientras que la otra proporción expresó sus dudas.

Por eso el IFE ha emprendido una campaña de mucho posicionamiento y de difusión de las actividades que realiza. Actualmente, además de la transmisión vía Internet de las sesiones del Consejo General, también lo hace con las del Consejo Local en el Estado de México y, en breve, promoverá las de los 40 Consejos Distritales, justamente para transparentar el proceso de toma de decisiones y contribuir a que haya menos incertidumbre en los trabajos.

La otra parte es la eficiencia de los juzgados para resolver impugnaciones de partidos y ciudadanos. Casi todas las decisiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México van al Tribunal Estatal o ante el Tribunal Federal; ya sea la Sala Regional o la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sobre todo ahora que ya los mexicanos disponemos de una figura que se llama “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”.

Ahora quiero referirme a las lagunas que tiene la legislación electoral. En el Estado de México se señala que quien rebase el tope de gastos de campaña puede ser castigado, incluso, con la pérdida del cargo de elección popular para el que aspiró. Sin embargo, aplicar la ley resulta imposible. Veamos. La comprobación de los egresos se hace después de que el candidato ganador ha asumido el puesto, y, aunque haya incurrido en esa falta, legalmente ya no se le puede destituir.

Respecto a la eficacia de los institutos y tribunales para garantizar que la voluntad popular no sea alterada por diversas presiones, la verdad es que a pesar de que se transmiten campañas en contra de la compra y coacción del voto, ésta se ha convertido en un fenómeno generalizado. Hasta los actores que promueven tales prácticas son confundidos, porque se sobreponen. Finalmente, el ciudadano termina votando no de la manera que él quisiera, sino como le han pedido, a cambio de diversos apoyos en especie o de otro tipo. ¿Qué pueden hacer los institutos electorales? Casi nada, pues tienen pocas facultades, y no se pueden convertir en un ministerio público electoral, que persiga los delitos, porque no tienen la aptitud para llevarlo a cabo, y a lo más que se llega es a una cruzada de promoción del sufragio libre y secreto.

Con relación a la capacidad del sistema electoral para corregir vicios detectados, es muy limitada. Muchas veces, aunque descubran lagunas jurídicas evidentes, dicen que es un asunto de los legisladores, sean del ámbito federal o local. Ahí está el caso palpable del rebase en los topes de los gastos de campaña, el cual se ha mantenido intacto desde que fue aprobado.



Este tipo de anomalías en el sistema electoral mexicano, genera distorsiones en la representación de algunos partidos políticos dentro de las cámaras locales. Este fenómeno se corrige parcialmente con diputados de RP, el cual tiene dos procedimientos, por listas y por primera minoría, a través de los cuales se asignan los diputados. En el Estado de México hay 45 diputados de mayoría y 30 de representación proporcional, y no necesariamente tiene efectos positivos. Por ejemplo, hubo un aspirante que alcanzó la curul con solamente mil votos, por pertenecer a la primera minoría, en tanto que otros candidatos se quedaron fuera aún cuando habían obtenido decenas de miles de votos.

Si se trata de alcanzar menor sobre o sub representación, tampoco lo creamos fácil, ya que los distritos poseen una serie de características geográficas, políticas, culturales, económicas y, a veces hasta religiosas, que los hacen diferentes. Ningún sistema electoral en el mundo forma una representación exacta de la voluntad popular en las cámaras, porque finalmente, aunque sea un ciudadano, se queda volando, porque el sufragio que emitió ya no se puede asignar en ninguna curul, es decir, hay votos, y muchos, que se desperdician.

La cláusula de gobernabilidad establece que a cualquier partido que obtenga el 35% de los votos, se le otorgue un número suficiente de diputados para alcanzar la mitad más uno, es decir, mayoría absoluta. Al final este instituto político va a tener más representantes populares que todos los demás, que en conjunto reunieron el 65%. La ideología política que obtuvo el menor número de votos se haría así del control de la cámara y de las decisiones importantes. *Alexis de Tocqueville* hablaba de la omnipotencia de la mayoría, pero esa formada por la mitad más uno, no por el 35% más el 16% que legalmente se le suma, nomás para cumplir con lo estipulado en el *corpus* jurídico.

Las grandes preguntas son: ¿Qué es más conveniente para México? ¿Un sistema electoral de pequeños partidos o un multipartidista moderado que favorezca la formación de mayorías y consensos? El balance que se tiene hasta ahora es que, ni para lo uno ni para lo otro, ha habido disposición, al contrario, muchas dificultades. Para ilustrar lo anterior se ha mencionado

el sistema de listas a nivel local, cuyo accionar provoca que haya diputados tanto con un número importante, como con uno reducido de electores.

En general, los procesos electorales en México, han propiciado el surgimiento de lo que un teórico argentino, *Guillermo O'Donnell*, llamó ciudadanía de baja intensidad, en tanto que otros como Mauricio Merino Huerta, ex consejero del IFE, han denominado los ciudadanos espectadores: aquellos que entran a la competencia política, que participan, que luchan por el poder político o ayudan a quienes lo hacen. Acuden a los procesos electorales, como quienes llegan a una obra de teatro o a un coso monumental o a un estadio de fútbol, y no pasan de ese nivel: siempre ven los toros, como se dice coloquialmente, desde la barrera.

Respecto a la ciudadanía de baja intensidad, es aquella que tiene derechos político electorales garantizados, pero que no los ejerce por diversas razones, simplemente no cree en ellos, dice no tener tiempo, duda que su participación de verdad genere resultados inmediatos y concretos. La cuestión radica en lo siguiente: En México tenemos ciudadanos que casi no se involucran en los procesos electorales y, por lo tanto, inciden poco en sus resultados.

¿Es este el escenario más deseable para el país del futuro? No. Al contrario, deberemos de pasar de ciudadanos de baja intensidad a involucrarnos activamente en los procesos electorales. Que nunca más seamos ni invitados de piedra ni espectadores ni testigos mudos de la manera en que nuestra élite política accede al poder.

En 1977 fue votada una importante reforma electoral: se incorporó el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados; se incluyó la cláusula de gobernabilidad; se obtuvo financiamiento público para todos los partidos; se dio el acceso de los partidos a los medios de comunicación en los tiempos del Estado; se abrió el registro condicionado a nuevas formaciones políticas. Si luego del proceso electoral demostraban haber obtenido un 2% del total de los sufragios, permanecía su registro.

Luego viene la siguiente de 1986-1987, mediante la cual se promueve el

incremento del porcentaje de representación proporcional que pasa a 200 diputados; se ratifica la cláusula de gobernabilidad; se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), antecedente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En 1996 tiene lugar la reforma que se conoce como punto de inflexión. Ahí se puso límite a la sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados; se incluyeron 32 senadores de representación proporcional; se da autonomía constitucional al IFE; se redefine el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos y, en el caso del Tribunal, se le incorpora al Poder Judicial de la Federación, otorgándole plenas atribuciones para el control constitucional de autoridades y actos electorales, así como competencia para calificar las elecciones presidenciales. Finalmente, se aprueba la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mediante el voto popular y directo. Figura que se hace extensiva después a los Jefes Delegacionales.

La más reciente fue la del 2007, polémica y distinguida porque cambió el financiamiento a los partidos políticos; modificó las competencias del IFE respecto al acceso a radio y televisión para los partidos. Ahora se contabilizaría el número de spots, que es algo muy difícil de monitorear, es una tarea siempre incompleta. Se crearon la Unidad de Fiscalización y la Contraloría General del IFE; se redujeron los tiempos de campaña y se regularon las precampañas. Ésta es pues una reforma electoral que tiene vigencia, aunque ya acusa lagunas, por lo que se han presentado nuevas iniciativas.

Para el sistema electoral mexicano es imperativo que la ciudadanía cuente con la facultad legal de presentar iniciativas de ley. En la actualidad, esa competencia es exclusiva de los representantes populares. Los únicos que pueden hacerlo son el Presidente de la República, los Senadores, los Diputados Federales, los Gobernadores de los Estados y los Congresos locales.

Para que haya una iniciativa ciudadana, la última reforma señala que se requiere al menos que la avale el 0.25% de la lista nominal de electores,

que en estos momentos anda arriba de los 70 millones, a nivel nacional. Habría que calcular cuántas firmas serían necesarias para que una iniciativa de ley pudiera ser presentada por un mexicano de a pie; no aprobada, se aclara, eso ya sería otra cosa.

El tema electoral más subrayado en el debate público sería la reelección en general. Recordemos que la Revolución de 1910 se inició al grito de “Sufragio Efectivo. No Reelección”. Sin embargo, hay que precisar que don Francisco I. Madero sólo se refería a la reelección presidencial, nunca a la de otros cargos de elección popular. En la época del Presidente Abelardo L. Rodríguez, los senadores, diputados federales y presidentes municipales se podían reelegir. Fue en el año de 1933 cuando vino una reforma para prohibir la reelección de manera consecutiva, en todos los cargos, y desde entonces así ha quedado hasta hoy.

¿Por qué razón los partidos políticos se oponen a la reelección consecutiva e indefinida, cuando existen claras desventajas como la falta de especialización de nuestros congresistas? A diferencia, por ejemplo, con lo que sucede en los Estados Unidos donde los diputados y senadores mueren luego de 30 o 40 años de durar en su comisión que los ha convertido en expertos en sus temas. En México hay honrosas excepciones de permanencia en estos cargos. No obstante, habría que destacar la ventaja de la no reelección para el sistema, ya que permite la circulación de las élites políticas, de acuerdo con teóricos como *Gaetano Mosca*.

Al transitar permanentemente, la clase política admite su renovación, y los que participan en los partidos políticos mantienen viva su expectativa de llegar al menos a ser presidente municipal, gobernador de su estado, en el mejor de los casos, o, Presidente de la República, en una situación excepcional. En México se ha favorecido el recambio de las élites y de los cuadros políticos, pero ha ido en menoscabo de la especialización legislativa. ¿Habría que ponderar y decidir qué es mejor, si una cosa u otra?

Vale la pena abundar más en torno al peligro de que se regrese a modelos

ya superados, como la posibilidad de que pudiera restablecerse la cláusula de gobernabilidad, que nunca resolvió el problema de la legitimidad de los gobiernos, pese a que se ayudó a ciertos partidos políticos a que pudieran constituirse como mayoría.

A fin de evitar que esa norma de gobernabilidad se restituya, distinguidos especialistas como Diego Valadés Ríos y Jorge Carpizo McGregor, han propuesto la formación de un gobierno de gabinete. En esta figura, la Presidencia de la República estaría bajo la responsabilidad de la primera mayoría, en tanto que en el gabinete estarían representadas las demás fuerzas políticas. Así se tendría una corresponsabilidad legal en las tareas de gobierno, y la oposición no apostaría al fracaso de quien se desempeñara como Primer Magistrado.

En Alemania y Reino Unido de pronto se forjan regímenes muy frágiles e inestables, porque las alianzas se ven forzadas por la coyuntura electoral. Necesitan hacerse del gobierno, y, por ejemplo, socialdemócratas y demócratas cristianos, deciden formar mayoría. Al poco tiempo convocan a elecciones anticipadas y cualquiera de ellos se hace del gobierno por sí solo. Evaden así los chantajes políticos de los partidos que se coaligan con fines electorales meramente. Entonces, el sistema electoral mexicano, si lo vemos en perspectiva comparada con los países desarrollados, es uno que todavía tiene déficits importantes, y si se analiza con relación a casos latinoamericanos, registra algunos avances.

México es un sistema electoral que ha llamado mucho la atención del mundo por su enorme grado de estabilidad política. Durante el siglo pasado y lo que va de éste, el país no ha sufrido un solo Golpe de Estado. Desde que el General Venustiano Carranza fue asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920, ningún otro presidente mexicano en el cargo ha sufrido atentado similar.

El General Álvaro Obregón era candidato triunfante cuando fue muerto, en julio de 1928, y el Licenciado Luis Donald Colosio Murrieta, era candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, cuando ocurrió el magnicidio en Lomas Taurinas. Ambos crímenes, por

lo tanto, no pueden ser considerados, en sentido estricto, como la toma violenta del poder político. Es decir, vamos ya para 100 años, que no hemos tenido un solo Golpe de Estado. Una situación similar, aunque mucho menor se ha vivido en Costa Rica, desde hace 50 años, pero el resto de América Latina: Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, y Uruguay, cualquier país que sea, tuvieron este tipo de episodios la mayor parte del siglo XX.

A manera de conclusión, contamos con un sistema electoral que nos ha permitido vivir con cierta estabilidad política y paz social, pero que tiene un déficit importante tanto en materia de representación de minorías, como en cuanto a la formación de gobiernos de mayoría. Ambas carencias deberán ser atendidas para que México ya no pierda tiempo en conflictos poselectorales. Habrán de producirse resultados que no se cuestionen, para que quien nos gobierne, independientemente del partido político que sea, lo haga con altos niveles de legitimidad, sin estar siendo acusado de no tener la voluntad o el voto mayoritario de los mexicanos.

Este es el reto más importante que deberemos afrontar en los próximos años.

---

\* Es Doctor en Ciencia Política por la UNAM, así como Profesor Titular de Tiempo Completo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán e Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido también Consejero en el Instituto Electoral del Estado de México y del IFE, respectivamente.