

Representación política, sistema de partidos y ciudadanos

*José Woldenberg**

En meses pasados el Presidente de la República presentó una importante iniciativa de reforma política que integra diversos aspectos de las reglas que dirigen la vida política del país. Sin negar la importancia de todos los aspectos señalados en tal documento, en esta ocasión me refiero solamente a los puntos que tienen que ver con el título de estas notas.

Reducir el número de integrantes del Congreso

Dos argumentos se reiteran para proponer órganos legislativos más pequeños: a) será más fácil llegar a acuerdos y b) costarán menos. Unas palabras sobre ambos asuntos.

Cuando se habla de reducir la Cámara de Diputados se dice que con ello se busca una mayor eficiencia y facilitar la forja de acuerdos. Se trataría de argumentos pragmáticos, al parecer, nada despreciables. A primera vista se trata de un razonamiento sólido, de sentido común. Permítanme un mal chiste: si la Cámara estuviera habitada por un solo representante popular (salvo que fuera esquizoide) sería muy sencillo tomar acuerdos, un poco más difícil sería con diez o con veinte, y con 500 ello se vuelve extremadamente complicado. Sin embargo, la falacia reside en que ningún Congreso funciona sin agrupamientos partidarios y son ellos los ejes de los debates y acuerdos.

En México existe además un grado de disciplina partidista nada despreciable. Y son los representantes de las “bancadas” (en el pleno o en las comisiones) los que

* José Woldenberg es Licenciado en Sociología, Maestro en Estudios Latinoamericanos y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesor de tiempo completo la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

dialogan, se pelean, negocian y pactan. Y eso sucede no sólo en México sino en todo el mundo. Está en el “genoma” de todo Congreso. Los acuerdos fundamentales no se toman entre individuos sino entre representantes de los subgrupos que integran al cuerpo colegiado que es la Cámara. De tal suerte que si bien el número de Diputados importa, siempre es más relevante el número y las relaciones políticas entre los grupos parlamentarios.

Pero el argumento más popular es otro. Las Cámaras serán más baratas. Y ahora sí. Ni hablar. Si son menos costará menos. Y la galería aplaudirá un día, quizá dos, y luego los legisladores volverán a ser demasiados. ¿Es acaso necesario repetir que en proporción al presupuesto de egresos el costo del Poder Legislativo es mínimo?

Diputados plurinominales

Por fortuna en la Cámara de Diputados se deja una correlación idéntica entre uni y plurinominales. Se había especulado con la posibilidad de suprimir 100 plurinominales con lo cual se reforzaría la tendencia a la sobre y la sub representación. Con 240 y 160 respectivamente, en términos de representatividad no existiría modificación alguna. Es bueno que así sea. Pero quiero referirme a los prejuicios que gravitan en contra de los diputados plurinominales.

Se sigue pensando que los diputados plurinominales son de segunda, que no representan a la ciudadanía, sino a los partidos, que fueron buenos en el pasado pero que hoy (casi) sobran. Todas ellas son nociones equivocadas. Los Diputados, independientemente de la fórmula electoral a través de la cual llegan a la Cámara –teóricamente– son representantes populares, son votados por los ciudadanos y en efecto, todos son presentados por algún partido.

La fórmula uninominal establece un vínculo más directo entre los votantes y el diputado, pero tiene el enorme inconveniente que tiende a la sobre y la sub representación de las diversas opciones políticas (ello porque los votos perdidos en cada distrito carecen de representación y el efecto acumulado de ese fenómeno hace que unos partidos acaben con un porcentaje de diputados muy superior a su porcentaje de votos y que otros tengan un porcentaje de representantes muy por debajo de su porcentaje de sufragios).

Mientras la fórmula de representación proporcional traduce de mucha mejor manera los votos en escaños, y en nuestro caso se presentan listas cerradas por cada uno de los partidos. No son, como algunos creen, un parche para inyectar pluralidad al Congreso –aunque también juegan esa importante función– sino un

método consistente para evitar fuertes distorsiones en la representación. (Si sólo existieran los diputados uninominales un partido con el 40 por ciento de los votos bien podría tener el 65 o 70 por ciento de los asientos en la Cámara).

Nueva integración del Senado

Ahora bien, en el Senado la supresión de los plurinominales si parece racional. Permítanme un recordatorio.

Durante largas décadas el Senado de la República se mantuvo inmune a los vientos del pluralismo. Cuando en 1977 se rediseñó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para inyectarle una primera dosis de diversidad, el Senado no fue tocado.

De tal suerte que durante la transición democrática (1977-96/97), funcionó como una válvula de seguridad del "oficialismo". La competencia crecía, la diversidad se abría paso, la llamada Cámara Baja era inundada por la variedad de corrientes políticas, pero el Senado se mantenía casi monocolor. Era un ancla para el Presidente.

El método de elegir sólo dos senadores por estado, que eran para el ganador, arrojaba fuertes desviaciones de sobre y sub representación. En las elecciones de 1988, el PRI con el 50.85 por ciento de los votos obtuvo 60 de los 64 senadores, es decir, el 93.75 por ciento.

Con la reforma de 1986 la apertura del Senado pareció aún más remota. Se estableció que cada tres años se elegiría sólo un senador por entidad que duraría en su encargo seis, de tal suerte que esa Cámara se renovarían por mitades. Y ya se sabe que hablando de individuos, uno es indivisible, de tal suerte que todo era para el ganador.

La reforma de 1993 estableció que el Senado se integraría por cuatro legisladores por entidad, y que tres serían para la mayoría y uno para la primera minoría, pero como en 1988 se eligió en cada estado un senador que duró tres años y en 1991 ya habían sido electos algunos que estarían en su escaño hasta 1997, la fórmula del '93 jamás se aplicó completa.

No fue sino hasta después de la reforma de 1996, que se empleó por primera vez en el año 2000, cuando el Senado pudo expresar de mejor manera a la pluralidad política que tiñe al país. Consiste en elegir tres senadores por entidad (dos para la

mayoría y uno para la primera minoría) y además 32 a través de listas plurinominales nacionales. Al final de la actual Legislatura habrán sido 12 años sin que ningún partido tenga mayoría absoluta.

Pero la fórmula no dejó nunca de tener un cierto grado de artificialidad. Es eficaz para introducir al espectro de las fuerzas políticas al Senado, pero distorsiona el sentido original de ese órgano. Ello es así porque los senadores que emergen de las listas plurinominales en estricto sentido no representan a ninguna de las entidades. Y se supone que en el Senado todos los estados –no importando su tamaño, población, riqueza– deben tener un mismo número de representantes.

Ahora el Presidente propone una nueva fórmula. Seguir eligiendo 3 senadores por entidad y cancelar las listas plurinominales. Parece lógico para recuperar la idea original del Senado y además, tres legisladores por entidad, permiten –dependiendo de la fórmula– que no se pierda la pluralidad en su integración.

La propuesta consiste en lo siguiente: a) cada partido registrará una lista con tres fórmulas de candidatos (los candidatos independientes se registrarán como una sola fórmula), b) el ciudadano votará por una de las fórmulas (no por la lista del partido), c) los votos de las tres fórmulas de cada partido se sumarán, d) por cada 25 por ciento más uno de votos un partido tendrá un senador (el que más votos haya logrado), lo mismo tratándose de un candidato independiente, e) si restara por asignarse una o dos curules, se les daría a los restos mayores, una vez descontado a los partidos que ya tengan uno o dos senadores, el 25.1 o el 50.2 por ciento.

La fórmula es más flexible que la anterior. La vigente otorga dos senadores al partido ganador y uno a la primera minoría. No importa que entre el primero y el segundo lugar o entre el segundo y el tercero exista una mínima diferencia. De aprobarse el nuevo método un partido podría ganar los tres senadores (muy poco probable), podrían distribuirse dos y uno (como ahora, muy probable), o uno, uno y uno (en las entidades donde el equilibrio de las fuerzas lo demanda).

Ahora bien, si ello es así, ¿por qué no asumir cabalmente un sistema de representación proporcional estricta y punto? Aplicar una simple regla de tres (multiplicar el porcentaje de cada partido por tres y dividirlo entre 100), lo cual teóricamente permite los mismos resultados en la asignación (3-0, 2-1, 1-1-1) pero de una manera más exacta.

Pero mi duda mayor no es esa. Sino la novedad de que los candidatos de cada partido no solo competirán contra los de otros partidos, sino contra sus mismos “compañeros”. Porque si hoy cada partido se encarga de ordenar su lista, de

ahora en adelante serían los electores los que optarían por una de las tres fórmulas que presenta cada partido. Digamos que el partido “x” postula a Hugo, Paco y Luis. Cada uno de ellos pedirá el voto para sí mismo, y el ciudadano tendrá la posibilidad de optar. Esa es la cara venturosa. La cara preocupante es que se abre una disputa franca y abierta entre los integrantes y candidatos de una misma organización.

El mínimo para mantener el registro e incorporarse al Congreso

Nuestro diseño electoral tiene una gran virtud: la permanencia de los partidos depende del apoyo ciudadano. Me explico. Si una corriente política e ideológica no se identifica con ninguno de los partidos existentes tiene la posibilidad de forjar su propia opción organizativa.

La ley establece los requisitos: presentar una declaración de principios, unos estatutos y un programa de acción, y probar que tiene el 0.26 por ciento de afiliados en relación al padrón, los cuales tienen que comparecer en por lo menos 20 asambleas estatales o 200 distritales (las primeras con un mínimo de 3 mil afiliados y las segundas con 300). Es decir, existe una puerta de entrada para nuevas opciones. Esa puerta se abría cada tres años pero la reforma del 2007 estableció que ahora se abrirá cada 6. Fue un error. Ya que para cada nueva elección federal debe existir la posibilidad de registrar nuevos partidos.

El refrendo del registro depende de que el partido logre un mínimo de votación del 2 por ciento en cada elección federal, sin el cual pierde su reconocimiento legal y con ello sus derechos y prerrogativas. Además, hoy existe un mecanismo de liquidación de los bienes de esos partidos para que lo que se construyó con recursos públicos no acabe en manos privadas.

Durante un largo período, ese mecanismo de refrendo fue trastocado por la fórmula de integración de las coaliciones. Dado que la ley establecía que los partidos coaligados debían aparecer en la boleta con sus emblemas reunidos o que tenían que generar un nuevo emblema, nadie podía saber cuántos votos aportaba a la coalición cada uno de los partidos. Ello obligaba a que los mismos realizaran un convenio donde *a priori* se establecía el reparto porcentual de los votos obtenidos por la coalición, lo cual suponía garantizar a los partidos pequeños por lo menos el dos por ciento de los sufragios.

Sin embargo, eso se corrigió en la reforma de 2007. Y hoy, la ley admite las coaliciones, pero cada uno de los coaligados aparece por separado en la boleta, lo que permite saber si tiene el mínimo de apoyo ciudadano que establece la ley.

De tal suerte que existe una puerta de salida eficiente que se activa cuando un partido no alcanza un mínimo de respaldo ciudadano. Si pensamos en una elección en la que votan 40 millones de personas, un partido requiere por lo menos 800 mil votos para mantenerse en el circuito institucional. Y el mecanismo ha funcionado. Por esa vía perdieron su registro organizaciones tan diferentes como el PPS, el PARM, el PFCRN, el PDM, el PSN, el PSD y el PCD.

Pero también, con esa fórmula se logró que ninguna corriente política medianamente significativa quedara fuera del espacio institucional. Y cuando escribo significativa no aludo a su ideario, a sus prácticas o a su política, sino al respaldo ciudadano. Se trató de un ciclo inaugurado en 1977 que paulatinamente permitió la inclusión de muy diversos partidos, y que fue capaz de lograr que en la boleta apareciera un espectro de fuerzas auténticamente plural, que intentaba representar a una sociedad compleja, diversificada, masiva y contradictoria. Y eso no es poca cosa.

Hoy, retomando el malestar que se expande en relación a la política y los partidos, el presidente propone incrementar del 2 al 4 por ciento de los votos el requisito para refrendar el registro. Se explota una pulsión primitiva y contradictoria, con la finalidad de que en la boleta aparezcan menos opciones. Primitiva porque apoyándose en el desafecto que hay con la política y con las prácticas de los partidos, se cancelará la posibilidad de que opciones implantadas puedan seguir trabajando en el espacio institucional. Y contradictoria, porque no deja de llamar la atención que aquellos que se sienten más distantes de los partidos sean precisamente los que aplaudan la cancelación de la emergencia de eventuales nuevas opciones.

Se quiere resolver con una fórmula inconveniente un malestar difuso. La ley debe mantener un mínimo razonable para que una opción política se mantenga viva en el mundo institucional y para que ninguna se sienta excluida. Pero la ley no puede garantizar la calidad de esa participación. La ley poco puede hacer por los atributos de la política, pero si puede garantizar que en los cuerpos representativos aparezca la diversidad de opciones con apoyo social. Y esto es lo que se estaría erosionando de prosperar la iniciativa.

Pero además, de avanzar el nuevo diseño, no resolverá lo fundamental. Dado que lo más probable es que de todas formas refrenden su registro 4 o 5 partidos –con tres fundamentales, fuertemente implantados–, la creación de mayorías en el Congreso seguirá siendo más producto de las negociaciones que de los resultados electorales, porque difícilmente algún partido logrará –en el futuro inmediato– más del 50 por ciento más uno de los votos o los escaños.

En suma, ni por razones políticas ni por cálculos pragmáticos conviene elevar el porcentaje de votos para que un partido mantenga su registro.

Reelección de legisladores

Por otro lado, la reelección de legisladores me parece pertinente. La posibilidad de que los senadores y diputados puedan mantenerse en su cargo, si los electores así lo deciden, hasta por doce años puede tener derivaciones virtuosas. En la época de las elecciones sin competencia hubiese sido impensable. Hoy, lo que se estaría abriendo es la posibilidad de reelección en los casos en que los candidatos cuenten con el apoyo de sus representados. Si bien se han sobre vendido las derivaciones virtuosas de esa posibilidad, tendrían una cauda positiva en la profesionalización del trabajo legislativo. Por la centralidad que hoy tiene el Congreso requerimos de legisladores con un alto grado de profesionalización.

Segunda vuelta en la elección presidencial coincidente con la de legisladores

El problema fundamental para la gobernabilidad es la falta de apoyo mayoritario en el Congreso a la gestión presidencial. Y la segunda vuelta para la elección de presidente no incide en ese terreno. Ahora bien, si lo que se pretende es que no pueda llegar a la Presidencia ningún candidato que cuente con más aversiones que adhesiones, esa fórmula resulta una buena receta.

Pero además se busca que la segunda vuelta presidencial coincida con la elección del Congreso. Se intenta que la fuerza de la candidatura presidencial “arrastre” votos para el Congreso. Si es así, la tercera fuerza será la perdedora neta.

Esa fórmula no permite que de partida se exprese y tenga representación la pluralidad política. Sino que una vez que dos candidatos a la presidencia se hayan perfilado, arrastren en una segunda vuelta los votos a favor de los dos partidos que los apoyan. Resulta ingeniosa. Pero es peligrosa. Es una vía artificial para reducir la diversidad política y por ello mismo sus derivaciones en el mediano plazo pueden resultar indeseables.

Mucho costó lograr que la pluralidad política del país estuviese representada en los cuerpos legislativos como para pretender ahora cercenarla.

Candidaturas independientes

Aclaro, en primer lugar, que no estoy en contra de ellos. Pero insisto, los candidatos independientes son partidos políticos que no se atreven a decir su nombre. Y ahora que han sido propuestos por el Presidente el tema se vuelve más claro.

Los partidos son organizaciones de ciudadanos que cumplen funciones estratégicas para la reproducción de un régimen democrático: organizan a quienes quieren participar en política, ofrecen un ideario y dotan de signos de identidad, son plataformas de lanzamiento de candidaturas a los distintos niveles de gobierno y al legislativo, agregan intereses, son referentes del debate público, permiten y usufructúan la dinámica parlamentaria. Y los candidatos independientes, en el momento en que se registren, acabarán cumpliendo –si son exitosos– con esas funciones. No hay escape porque los partidos son connaturales a las elecciones y a la dinámica de los congresos.

Para ser candidato independiente –según la propuesta presidencial– se requerirá el respaldo “de por lo menos el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente”, y “los aspectos relativos a la regulación del financiamiento, acceso a medios, fiscalización de los gastos y garantías exigidas a las candidaturas ciudadanas (como si los partidos postularan extraterrestres), se deberán establecer en la legislación secundaria”.

Tarde o temprano se llegará a lo inescapable: ¿Un candidato independiente a presidente o gobernador tendrá que llenar algún otro requisito político? Por ejemplo: ¿deberá estar acompañado por un número de candidatos a diputados y en el caso del presidente a senadores o no? Si la respuesta es sí, estaremos ante la formación de un nuevo partido. Si la respuesta es no, tendremos entonces un partido personalista, bueno para lanzar a un candidato, que de llegar a la presidencia no tendrá un solo legislador a su favor.

En el caso de los legisladores: ¿tendrán que competir uno por uno o podrán agruparse? Si la ley establece que cada candidato a las Cámaras debe postularse solo, tendremos entonces partidos distritales, y en el caso de los senadores, partidos estatales, con el sello del candidato. Agrupaciones que nacen para apoyar a una persona y punto. Ahora bien, si la ley permite la participación conjunta de candidatos independientes, estaremos ante partidos estatales y si ya de a tiro postulan a los 300 diputados uninominales ante un auténtico partido nacional.

Luego será inescapable el tema de las condiciones de la competencia, como ya lo anuncia la iniciativa presidencial. ¿Gozarán los candidatos independientes de las

prerrogativas que hoy establece la ley para los partidos? ¿Tendrán financiamiento público, acceso a los medios, franquicias postales, exenciones fiscales, representantes ante los consejos del IFE? Si la respuesta es no, entonces competirán en condiciones más que precarias y acudirán vaya a saber usted a qué fuentes de financiamiento. Si la respuesta es sí, entonces tendrán que ser tratados como los partidos.

El asunto puede verse también desde el lado de los Congresos. Supongamos que en la próxima elección llegan a la Cámara de Diputados 5 independientes. Luego de la bienvenida, ¿cada uno funcionará en solitario? ¿Se agruparán para conformar un grupo parlamentario? ¿Se integrarán o gravitarán en torno a algún partido? Si resulta lo primero, serán anodinos; si lo segundo, estarán formando un partido en la Cámara, y si lo tercero, no escaparán de la dinámica de partidos que ordena (casi) todo cuerpo legislativo.

Imaginemos incluso el otro extremo. Llegan a la misma Cámara 500 diputados independientes. Lo más probable es que aquellos que tengan diagnósticos y propuestas similares se empiecen a agrupar para hacerlas avanzar, y que aquellos que se mantengan solitarios, se conviertan en figuras decorativas –aunque puedan ser estridentes–. Los que trabajen de manera conjunta y permanente estarán conformando –lo adivino usted– un partido.

El afán por construir nominalmente opciones distintas a las de los partidos es eso: una operación que presume que con cambiarle el nombre a las cosas, tenemos realidades diferentes. Repito: los candidatos independientes formarán micro o macro organizaciones, coyunturales o estables, personalistas o no, pero por sus funciones acabarán siendo partidos que no quieren decir su nombre.

Un calcetín es una media que no pasa de la rodilla dice el diccionario, o aquello que va entre el zapato y el pantalón, como anunciaba un comercial. Usted le puede llamar a eso melocotón o pergatón, pero me temo que seguirá siendo un calcetín. Algo similar sucederá con los candidatos independientes que además explotarán las pulsiones antipolíticas arraigadas, como en su momento lo hizo nada más y nada menos que un partido, el Verde, que llamaba a votar no por un político sino por un ecologista. Ahora la cantaleta será: “no votes por los partidos sino por los auténticos ciudadanos”, es decir, por partidos de políticos que no se reconocen como tales. Al tiempo.