

COMENTARIO DE JOSÉ WOLDENBERG

1. Hoy que en México se está discutiendo una nueva reforma electoral, el texto de Dieter Nohlen, “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”, no podría resultar más pertinente.

Se trata de un artículo sintético que recoge y sistematiza buena parte de la experiencia en relación a los sistemas electorales y a los impactos que en el sistema político tienen los diversos componentes de los mismos.

La claridad expositiva y el rigor analítico lo vuelven un material sugerente que en efecto logra “transmitir de manera compacta el estado actual del conocimiento” en la materia.

2. Nohlen entiende por sistema electoral a aquello que “determina las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno”.

Se trata, como él mismo dice, de una definición restringida pero útil, porque se trata de rastrear el impacto que dichos sistemas tienen en el comportamiento y los resultados electorales, en la conformación del sistema de partidos y en la distribución del poder, e incluso en la estabilidad o inestabilidad políticas.

Nohlen explica los dos principios torales de la representación, el de mayoría y la proporcional, sus efectos y combinaciones y el núcleo duro que a pesar de estas últimas acaba configurando un sistema donde la relación votos-escaños es proporcional o no. Explica las ventajas de ambos. En el caso de la representación por mayoría se previene la fragmentación partidaria, se fomenta el bipartidismo, gobiernos estables (porque suelen construirse mayorías de gobierno unipartidistas), la moderación política, la alternancia. Mientras que la representación proporcional arroja una presencia más fiel de las opiniones, impide la formación de mayorías políticas artificiales, fomenta la negociación para la formación de dichas mayorías de gobierno, impide las oscilaciones políticas extremas, posibilita el surgimiento de nuevas ofertas políticas e impide la formación de “un cartel de los partidos establecidos o de los así llamados sistemas de partido dominante”.

Se trata, hay que subrayarlo, de tendencias y nunca causas-efectos lineales o mecánicos. A partir de ese marco, Nohlen estudia tres elementos particulares de los sistemas electorales y sus consecuencias. Se trata de la distribución de las circunscripciones electorales, las formas de las candidaturas y las votaciones y la conversión de votos en escaños.

3. Nohlen ofrece una tipología de los sistemas electorales dividiendo los mismos en dos grandes bloques, los mayoritarios y los proporcionales.

Los primeros pueden ser: 1. de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, 2. de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, 3. mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías, 4. mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas y 5. mayoritario con lista proporcional adicional.

El primero, típico de la Gran Bretaña, favorece al partido más votado ya que la mayoría relativa se lleva todo en su distrito, lo que acumulado tiende a subrepresentar a las minorías o incluso a dejarlas sin representación. El segundo, que por necesidad debe ir acompañado de segundas vueltas, favorece igualmente a los partidos más grandes pero induce a la creación de alianzas para el logro de las mayorías absolutas de votos. En el tercero, los electores disponen de menos votos que los diputados a elegir, de tal suerte que se le abre un espacio a la representación de las minorías sin perder el sistema su carácter mayoritario. En el cuarto, dado que las circunscripciones son muy pequeñas (se eligen hasta 5 diputados), a pesar de ser proporcionales, tienden a dejar fuera a las minorías. El quinto caso es el de México por lo que sobran, por lo pronto, más comentarios.

En el terreno en la representación proporcional también encontramos diversos tipos. 1. Proporcional en circunscripciones plurinominales, 2. proporcional compensatorio, 3. proporcional personalizado con barrera legal, 4. de voto transferible y 5. representación proporcional pura.

El primero, a pesar de ser proporcional, puede satisfacer los votos y los escaños según el tamaño de las circunscripciones (entre menos escaños, más desproporcionada). El segundo, tiende a compensar la sobre y la subrepresentación que arroja la asignación de diputados uninominales con los diputados de listas. Si además se establece una

barrera legal para beneficiarse del reparto de los plurinominales, las pequeñas formaciones políticas tenderán a quedar fuera de la representación. En el tercero, luego de la asignación de los escaños uninominales, esos mismos son restados a los escaños que le deberían tocar al partido en términos proporcionales, con lo que el reparto de estos últimos tiende a ajustar la relación entre votos y escaños. El cuarto es un sistema que no entendí. Y el quinto aspira a una plena proporcionalidad excluyendo las barreras legales.

4. Contra la noción de que existe de por sí un sistema electoral superior a otro, Nohlen nos previene indicando que no hay ninguna receta con carácter universal. Por ello, para el diseño de las reglas del sistema electoral llama a tomar en cuenta no sólo las rutinas y tradiciones del país, sino las demandas funcionales que se quieren atender, las prioridades existentes (porque no siempre es posible resolver todo al mismo tiempo), y la necesidad de asumir que para lograr objetivos diversos —no siempre armónicos— se requieren operaciones con un cierto grado de complejidad.

En particular, creo de singular relevancia el apartado que se refiere a las demandas funcionales que de manera recurrente se le plantean a los sistemas electorales. Nohlen se detiene en cinco: 1. Representación (evitar las desviaciones excesivas entre votos y escaños), 2. Concentración y efectividad (la posibilidad de formar mayorías que posibiliten la capacidad de acción política para generar estabilidad), 3. Participación (que tiene que ver con la capacidad del elector para optar, por ejemplo, si sólo se vota por listas o existe la posibilidad del voto personalizado). 4. Simplicidad (que busca que el elector comprenda el funcionamiento del sistema electoral) y 5. Legitimidad (criterio que engloba a todos los demás y que en última instancia nos habla de la capacidad del sistema electoral para generar legitimidad o conflicto).

Cada una de esas “demandas funcionales” es atendida o no por los diversos sistemas electorales, pero hay que estar claros que la atención de unas pueden erosionar a otras. Así, no siempre es posible alcanzar representaciones exactas y efectividad, o simplicidad y representación exacta. Es decir, se trata de valores en tensión que es preciso conjugar de acuerdo a los objetivos que se buscan.

5. Decía al inicio que la pertinencia del texto de Nohlen en México es doble, porque más allá de su carácter pedagógico llega en el momento exacto en el que discutimos un eventual cambio en las fórmulas de integración de las Cámaras federales.

En México, el sistema electoral en los últimos años ha sufrido cambios relevantes. De una Cámara de Diputados que se integraba con puros diputados de partido (1964), al sistema mayoritario mixto compensado con diputados plurinominales (1979), al incremento de los diputados en la pista plurinomial pero con cláusula de gobernabilidad para garantizar que la mayoría relativa de votos se convirtiera en absoluta de escaños (1988), a la exclusión de la famosa cláusula pero segmentando la pista plurinomial de la uninominal, con lo cual, en los escenarios más probables, la mayoría relativa de votos acabará con el 60% de los escaños (1994).

Por su parte, la Cámara de Senadores pasó a incorporar la noción de representar a la primera minoría apenas para las elecciones de 1994. ¿Qué tenemos enfrente en ambos casos?

6. En la Cámara de Diputados tenemos varios problemas graves que debemos resolver, y paso a abordarlos uno por uno.

Redistribución. Los trescientos distritos actuales fueron diseñados para las elecciones de 1979 con los resultados del censo de población de 1970. Es decir, han pasado 25 años y, por ello, las asimetrías que existen de un estado a otro y de un distrito a otro acaban por erosionar el principio de que todos los votos deben valer lo mismo.

Tenemos el caso del Distrito Federal (5,375,259) que con menos electores que el estado de México (5,853,286) tiene más diputados (40 contra 34), y en una misma entidad, el número de electores por distrito puede ir de 615,816 (el 40 del D. F.) a 57,517 (el 1 del D. F.).

Se trata de una asignatura que además de ser ya un acuerdo entre los partidos, es mandato legal y deberá realizarse antes de las elecciones federales de 1997, buscando que en cada distrito el número de electores sea similar.

Transformación de votos en escaños. Para todos es conocido el efecto de sobre y subrepresentación que arroja el sistema uninominal puro. Baste decir que si en 1994 la Cámara de Diputados se hubiese integrado como antes de 1964, de los 300 diputados, 273 hubiesen

sido para el PRI, es decir, con el 50.28% de la votación válida tendría el 91% de la representación.

La inclusión de las listas plurinominales atempran ese fenómeno y sin duda lo modulan. No obstante, parece claro que están diseñadas para favorecer a la mayoría, de tal suerte que, aunque no obtenga la mayoría absoluta de votos, sí adquiriera la mayoría absoluta de los asientos. En 1994, eso llevó a que el PRI ocupara el 60% de los escaños, llegando a una sobrerrepresentación de casi 10 puntos porcentuales.

Lo peor del caso es que una fórmula segmentada como la que contiene la ley puede hacer que la primera fuerza electoral con una votación del 40% o del 60% tenga siempre al final el 60% de los escaños. Es decir, es una fórmula incapaz de hacerse cargo de las oscilaciones de la propia votación. Sin duda ayuda a conformar mayorías legislativas, pero hay que preguntarse ¿qué podría suceder si una fuerza con el 40% de los votos aparece con el 60% de los escaños? ¿Cómo reaccionaría en el terreno político el 60% de los votos convertido en el 40% de la representación?

Si asumimos a los diputados plurinominales como compensadores de las asimetrías que arroja la fórmula uninominal podríamos arribar a una representación proporcional. Ello sería factible porque el método ya es conocido por los electores que de hecho, al votar por el diputado uninominal, votan por una lista plurinomial, y sólo se requeriría modular la fórmula de asignación de diputados plurinominales, aceptando que los mismos sirvan para ajustar en términos proporcionales la representación.

Pero en este terreno sé que existen reservas importantes, ya que eventualmente la fórmula no permitiría la formación de mayorías absolutas en la Cámara de Diputados. Y en efecto esa posibilidad es más que real. No obstante, más que acudir a la fórmula artificial que convierte a la mayoría relativa en absoluta, quizá sea necesario completar a la representación proporcional con medidas políticas que coadyuven a la formación de la mayoría legislativa, tal como puede ser el caso de la aprobación del gabinete presidencial en la propia Cámara. Momento que serviría para la negociación del mismo, si el presidente y su partido no cuentan con el respaldo de una mayoría absoluta de votos y escaños.

Sé que se trata de un tema delicado, pero vale la pena plantearlo dado que la etapa de la mayoría apabullante y todopoderosa parece

estar llegando a su fin, y tenemos que diseñar acuerdos institucionales nuevos que ofrezcan cauce productivo a la pluralidad expansiva que se manifiesta a cada momento.

Cambios en las circunscripciones plurinominales. Nadie es capaz de explicar el agrupamiento de los estados que conforman hoy una circunscripción. Por ejemplo, que una circunscripción reúna a Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas nos habla de la enorme imaginación que pueden llegar a tener los diseñadores de las mismas, pero no existe ningún criterio funcional que las legitime.

Si por el contrario, asumimos como circunscripción a cada entidad federativa, la relación elector-lista tiende a adquirir una mayor racionalidad (simplicidad). Se trataría de listas estatales ligadas al voto uninominal, de tal suerte que el ciudadano, al votar por su candidato a diputado por el distrito, estaría votando por la lista de ese mismo partido en el estado.

Sobra decir que, en cada estado, las listas plurinominales serían para compensar y ajustar, con criterios proporcionales, las asimetrías que hubiese arrojado el reparto uninominal.

Cabe decir, además, que una fórmula como la planteada tendería a modificar el poder de las direcciones partidistas, trasladándolo del centro a los estados.

La barrera legal. Si se optara por un sistema como el anterior, “mixto” pero proporcional con listas plurinominales por estados, habría que tratar de impedir la atomización de la representación.

Hoy, para refrendar el registro como partido se requiere del 1.5% de la votación y ese mismo porcentaje da derecho a entrar al reparto de los plurinominales. Escindir los criterios podría ser un buen expediente para no fomentar la extrema atomización de la representación. Es decir, conservar el 1.5% de los votos para mantener el registro, de tal suerte que esos partidos no desaparecieran y pudiesen seguir desarrollando sus acciones, pero elevar al 3% el nivel requerido de votos para ingresar a la Cámara de Diputados.

Sé que es una medida antipopular entre los pequeños partidos, pero si inyectamos proporcionalidad a la representación no sería funcional dispersar hasta el extremo la misma.

El número y la distribución de diputados. No creo pertinente incrementar el número de diputados. No sólo porque 500 son un número suficiente, sino porque además suele ser una de esas operaciones políticas que generan muy mala opinión pública. Y el horno no parece estar para esos bollos.

No obstante, si se deseara que la proporcionalidad fuera más exacta, convendría modificar el peso específico de ambas fórmulas de asignación, para llegar a 250 uninominales y 250 plurinominales. No obstante, incluso manteniendo los 300 y 200 la posibilidad de que votos y escaños tengan una relación simétrica (o casi) sigue siendo muy elevada (puede para ello verse los ejercicios que Pedro Aguirre, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y yo hicimos en el libro *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995).

7. En la Cámara de Senadores no hemos podido aún asegurar realmente lo que la ley señala. Es decir, elegir por cada entidad de la República cuatro senadores, tres para la mayoría y uno para la primera minoría. Y ahora se supone que en 1997 debemos elegir un senador por cada estado que durará en su cargo solo tres años, de tal suerte que en el año 2000 por fin apliquemos la fórmula consagrada.

Y ante esa situación, hay quienes plantean que ya no se lleven a cabo esas elecciones, para contar con una Cámara de Senadores con sólo tres senadores por entidad, dos de mayoría y uno de la primera minoría.

Creo que cuatro por entidad permite una mejor representación de la pluralidad, pero para ello sería necesario trascender las reglas tan rígidas que imponen, independientemente del resultado específico, un reparto de siempre tres al ganador y uno al primer perdedor. Ahora, con la normatividad vigente, si entre la primera y la segunda fuerza hay un punto porcentual de diferencia o cincuenta puntos, no importa; la ganadora tendrá tres y el segundo lugar, uno.

Por ello creo que deberíamos elegir cuatro senadores por entidad a partir de listas (como lo señala la ley), pero en su reparto deberíamos utilizar el sistema de cociente electoral y resto mayor. Con ello tendríamos una mejor representación (más apegada a la voluntad de los ciudadanos) y una manera de realmente hacer gravitar sobre

la representación las oscilaciones en las votaciones (puede verse también el libro antes citado donde aparecen varios ejercicios en relación a la asignación de senadores).

8. Resulta evidente que la última palabra en esta materia la tendrán los partidos y el gobierno, y en particular los legisladores, que tienen en su agenda la posibilidad de reformar el sistema electoral. Y sería conveniente que, para trascender rutinas y prejuicios, los encargados de modificar las normas acudieran a aportaciones tan útiles como las que hoy comentamos del profesor Dieter Nohlen.