

Los derroteros en la representación política en México.
Análisis y perspectiva sobre la reducción de integrantes en
el Congreso de la Unión, de cara a los procesos de cambio
político de fin de la década

Francisco Martínez Velasco

Introducción

A partir de los procesos de cambio político en México iniciados hace más de tres décadas, y que se tradujeron en un camino hacia la transición y consolidación democrática, se abrieron nuevos referentes de análisis para instituciones y actores políticos que habían sido soslayados o que se encontraban en ciernes. Entre ellos se pueden mencionar a los partidos políticos, la sociedad civil organizada, las instituciones electorales, el Poder Judicial y, especialmente, el Poder Legislativo. En el caso de este último, su relevancia cobró vida por la pluralidad y su rol de contrapeso frente al Poder Ejecutivo, toda vez que la apertura de nuevas fuerzas políticas y la incertidumbre democrática donde no había certezas ex ante frente a quien resultaría triunfador en los procesos electorales, hacían ingente la posibilidad de estudiar los alcances que este actor tenía en el sistema político mexicano.

En tal medida, fenómenos como la disciplina partidista, la institucionalización y la representación parlamentaria, así como la composición y circulación de las élites congresionales en México han sido temas estudiados por diversos enfoques analíticos y desde diversas perspectivas por analistas como Luisa Béjar, Ricardo

Francisco Martínez Velasco

Espinoza, Alonso Lujambio, Cecilia Mora, Jeffrey Weldon, Adrián Gimete-Welsh, Lucero Ramírez y Enrique Flores, entre otros. Asimismo, y conforme la democracia en el país ha tomado otros derroteros más allá de sus procesos de transición, continúa la búsqueda por dotar de contenido y calidad a este régimen político. Prueba de ello son los últimos procesos de cambio, materializados en modificaciones de las reglas, procedimientos e instituciones que integran el entramado del sistema político mexicano, a fin de establecer nuevos paradigmas en el acceso, rotación y desempeño de los poderes públicos.

Un elemento que actualmente se encuentra en la palestra del debate está relacionado con la modificación del Poder Legislativo Federal, a fin de reducir sus integrantes en ambas Cámaras, las cuales están estrechamente vinculadas con la representación política en el país.

No obstante, y pese al impacto que el tema en comento tiene en la representación política –además de las múltiples iniciativas que los grupos parlamentarios han propuesto en diversas legislatura– son escasos los trabajos que tratan este fenómeno, máxime que está relacionado con factores determinantes en la correlación de fuerzas y pluralidad necesaria de un régimen democrático.

El presente capítulo tiene como finalidad establecer las perspectivas en la representación política a través de la reducción en los integrantes del Congreso de la Unión en México. Para ello, parto de las siguientes preguntas: ¿cuáles son las perspectivas y los alcances en la representación política en México y cuál sería su impacto en caso de reducirse los integrantes del Congreso de la Unión? Esto a partir de los procesos de cambio político que vive el país en la actualidad.

De tal suerte, la presente investigación toma como punto de partida la teoría de la representación política en regímenes democráticos de corte liberal y cómo se vincula en la conformación del Parlamento y, a su vez, cómo esta representación política en dicha instancia se encuentra estrechamente vinculada con el sistema electoral y de partidos. Posteriormente, haré un breve recorrido histórico de los referentes más importantes en la conformación de la representación política en el México moderno. Observaremos cómo se han integrado las instituciones políticas depositarias y garantes de dicha representación, específicamente en la composición y número de las Cámaras del Congreso General. Todo ello en el marco del cambio político caracterizado por los procesos de transición y consolidación democrática acaecidos en los últimos 30 años.

Finalmente, y bajo este contexto presentaré las principales propuestas realizadas por los partidos políticos relacionadas con la reducción en el número de integrantes del Congreso de la Unión, de cara a la más reciente convocatoria de reforma política convocada por el Ejecutivo en 2009 y las propuestas que al respecto realizaron los diversos actores e institutos políticos, a fin de generar tanto las convergencias como las divergencias y analizar su impacto en la representación política.

I. Parlamento y teoría de la representación en regímenes democráticos de corte liberal

Es común referirse al Parlamento como la institución política que ostenta la representación popular y que genera las normas con rango de ley o como el controlador y fiscalizador de la acción del gobierno.

Asimismo, esta representación popular, a través de las elecciones, menciona Duverger (1970), permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran.

Para entender la *raison d'être* del Congreso o Parlamento como la instancia de representación de voluntades y, en la actualidad, como espacio legitimador en los regímenes democráticos, resulta necesario generar algunos antecedentes. Si bien la representación parlamentaria no nace en el seno de las democracias, sí ha corrido en paralelo con este régimen de gobierno a lo largo de la historia del pensamiento político. Es decir, el Parlamento no surge como una institución producto de la democracia, sino que paulatinamente se convierte en el órgano de representación en las diversas formas de organización del poder político.

Cabe señalar que es en Inglaterra donde adquiere un mayor contenido la representación política bajo la égida del Parlamento. Desde el siglo XIII se localiza su génesis como una asamblea integrada por el clero, la nobleza militar y los miembros de las ciudades, con el propósito de autorizar gastos de guerra al monarca o emperador, a cambio de privilegios y concesiones (Fix-Zamudio, 1994:15). Pero sería hasta los siglos XVII y XVIII donde concentra su rol preponderante como instancias de intervención en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular (Cotta, 1995: 1123).

Empero, fue a partir del siglo XIX en que este órgano constitucional se convierte en un instrumento *sine qua non* para la identificación de la voluntad con la ley, iniciándose al correr el tiempo un proceso de democratización configurándose -como señala Cecilia Mora-, las democracias parlamentarias como formas de Estado (Mora, 2006).

Asimismo, con el advenimiento del liberalismo se articula la noción de la representación política al ofrecer al ciudadano un peso específico en la dicotomía de gobernantes y gobernados, dejando atrás los atavismos estamentales. Pero será con la democracia en su vertiente liberal representativa donde se establecerá el cenit de la representación política a través del Parlamento, toda vez que ahí se manifiesta en toda su magnitud el pluralismo y tienen cabida, directa o indirectamente, todos los sectores de la población para dar legitimidad en la conformación del gobierno y las instancias de poder público.

Esto es, que la función de representación política en las democracias liberales por parte del Parlamento implica un vínculo entre los votantes y los integrantes de éste. Esta función, señala Valencia (2007) engloba a la formación de leyes, ya que se detenta el espacio donde se generan las demandas sociales y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en esta institución política.

De las áreas atribuidas al papel del Congreso es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir nuevas demandas sociales. Es decir, la responsabilidad de los legisladores va más allá de canalizar y procesar los requerimientos de los representados, toda vez que los representantes parten de la premisa de que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad (Ibidem, 2007: 182).

No obstante, al ser un mosaico de demandas sociales, donde inclusive puede haber conflicto de intereses, los representantes populares deben combinar dichos intereses y generar las mejores estrategias y cursos de acción para ofrecer las respuestas adecuadas. Dicha situación se complejiza al añadir grupos de interés, sectores sociales articulados e incluso poderes fácticos, quienes ejercen una

Francisco Martínez Velasco

presión mayor al representante, a fin de incrementar y reproducir sus exigencias con la idea obtener las mejores respuestas para su gremio.

Por otra parte, la estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales, incluido el Parlamento, descansan en un principio básico: el de la separación de poderes, desarrollados por Locke –Tratado sobre el Gobierno Civil (1690) –, y Montesquieu –El Espíritu de las Leyes (1748). Esta separación, en la democracia, no solamente consiste en una división del trabajo, sino implica también, que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros (Duverger, 1970: 178).

De modo tal que es función del Poder Ejecutivo la tarea administrativa y conducción de las acciones gubernamentales; mientras tanto, la resolución de litigios y formulación de sentencias, la administración e impartición de justicia, y actuación de un medio de control político corresponde al Poder Judicial. Sería entonces, para el Poder Legislativo, la generación de leyes, pero especialmente se constituiría en el órgano de representación política de las colectividades.

En suma, y tal como lo menciona Espinoza, tiene lugar la estructura institucional básica, por medio de la cual la representación política se vuelve el eje de la democracia moderna, a través de la dicotomía entre procesos electorales competitivos y el Congreso, quien –como institución independiente y autónoma–, representa un contrapeso frente a otros poderes. Pero no sólo ello, sino que al ser una instancia que alberga el disenso y exige la generación de acuerdos o consensos, el Congreso se convierte en la máxima vitrina del pluralismo (Espinoza, 2004:38).

II. El diseño institucional de la representación política democrática en Estados de corte federal

El Estado en su forma federal puede ser definido como una forma de organización política que integra distintos sujetos políticos territorialmente identificables, con base en un esquema de unión voluntaria que tiene por objeto la conformación de un poder central común y la subsistencia de esferas competenciales exclusivas de las partes (González, 2007:153).

A diferencia de los Estados unitarios –entendidos como la forma de organización política-territorial que supone un solo sujeto para estos ámbitos y un poder central que se impone por igual en todo el territorio nacional, cuyo funcionamiento puede apoyarse en los principios de descentralización y/o de desconcentración administrativa (Ibidem)– el Estado federal se presenta como un bloque unido, como una sola nación, pero también se articula por Estados miembros que conservan una amplia autonomía.

Por consiguiente, el entramado institucional debe reflejar este doble carácter, incluyendo aquellas instancias donde descansa la representación política. Así, el Parlamento Federal se encuentra normalmente compuesto por dos cámaras. Una es la imagen de la unidad del Estado federal: representa el conjunto del pueblo, la totalidad de la nación; se elige en proporción a la población de cada estado miembro. La otra, por el contrario, es la representación de cada Estado particular en su individualidad. Está compuesta, por tanto, de igual número de delegados por cada estado, sin tener en cuenta la importancia de su población (Duverger, 1970:191).

En el mismo sentido, Espinoza señala que por regla general, los países que tienen división política federal optan por un sistema

Francisco Martínez Velasco

legislativo bicameral. En esos casos, en la Cámara Alta, o Senado, se deposita la representación territorial. Esta Cámara está integrada por uno o dos o más representantes de los Estados o provincias del país, que son elegidos, sea por medio del sufragio universal o por otros mecanismos (Espinoza, 2007: 191).

Adicionalmente, en la Cámara Baja o de Representantes o Diputados está la representación política de la sociedad y sus miembros son elegidos, por medio del voto universal, proporcionalmente de acuerdo con la población que tiene cada uno de los estados del país (Ibidem).

Merece la pena hacer la distinción entre la representación política del Congreso, tanto en Estados federales como en Estados unitarios, no sólo porque podría pensarse que todos los Estados pudieran contener un bicameralismo, sino porque –tal como especificaré más adelante– las propuestas en materia de reducción de los integrantes del Parlamento mexicano, abarcan las dos Cámaras y en ambas se incide en la representación ciudadana y territorial.

III. Elementos que influyen en la representación política del

Parlamento: El sistema electoral y el sistema de partidos

La democracia liberal representativa tiene como una condición necesaria para su reproducción y viabilidad que los ciudadanos tengan que elegir a sus representantes a través de elecciones periódicas, en oposición a la herencia, cooptación y designación directa por una o unas cuantas personas, entre otros mecanismos que subyacen en otros regímenes políticos.

Asimismo, el carácter electivo del Parlamento tiene su razón de ser en su condición de albergar la representación política de los ciudadanos y de los grupos de interés. Sin embargo, ¿cómo se integra este cuerpo colegiado en las democracias liberales y representativas? Uno de los elementos que influyen en la representación política, específicamente de la integración y número en los Congresos, para la mayoría de Estados de corte federal necesariamente está relacionado con el sistema electoral y el sistema de partidos.

Los sistemas electorales, señala Dieter Nohlen, contienen desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y como éstos se convierten en escaños. Es decir, regulan dicho proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, los procesos de votación y de los modos de conversión de votos en escaños (Nohlen, 1995:34).

La conformación de un sistema electoral –al contener las reglas a las que debe ajustarse el proceso de designación de representantes políticos– puede generar polémica ya que no es un mecanismo técnicamente neutral, sino que puede favorecer a determinados grupos o candidatos cuando compiten por la elección, alterando así la composición del Congreso y, por ende, la representación política.

Valles establece que los sistemas electorales pueden catalogarse en dos grandes clasificaciones: la que tiende a distribuir la representación parlamentaria en proporción a las tendencias políticas del electorado y la que tiende a primar a la opción que cuenta con mayor apoyo entre la ciudadanía (Valles, 2003: 208).

Por su parte, Nohlen menciona que los sistemas electorales pueden ser directos e indirectos. Los primeros transforman las preferencias políticas en poder político, es decir, en escaños. Los segundos incluyen en la cantidad y en el formato de los sistemas de partidos. Por tanto, los efectos de los sistemas electorales son directos en la representación política, e indirectos en el sistema de partidos e inclusive en el sistema de gobierno. A los primeros se les denomina mayoritarios y a los segundos sistemas de representación proporcional (Flores, 2002).

De tal manera, en los sistemas electorales mayoritarios se elige a una persona, a un individuo. En los sistemas electorales de carácter proporcional se elige a una lista de partido. En términos generales, en los sistemas mayoritarios se elige al candidato que obtiene la mayoría de votos, ya sea absoluta o relativa, entre los proporcionales se refleja la discusión de los sufragios entre los partidos. En este sistema, la diferencia significativa es el voto por una persona o por una lista de partido y, en cuanto al primero, se vota por personas concretas con nombres y apellidos, importa quién es quién, en tanto que en el segundo, se vota por el partido y solistas sin importar realmente quiénes los componen (Nohlen, 2003).

Cabe destacar que el problema de los sistemas mayoritarios es que favorecen la sobrerrepresentación de la mayoría y la subrepresentación de las minorías. En tanto que el problema de los sistema de representación proporcional propician la fragmentación excesiva de partidos y del gobierno. Flores establece que el sistema electoral mayoritario se justifica para garantizar la gobernabilidad, mientras que el proporcional para garantizar la representatividad de todos los sectores (Flores, 2002:2 24).

Una tercera categoría de sistema electoral, conjunta ambos sistemas de representación. Los sistemas electorales mixtos son aquéllos en los que los escaños son asignados a candidatos individuales en circunscripciones uninominales y a listas de partido en circunscripciones plurinominales. Estos sistemas mixtos son proporcionales cuando los escaños de mayoría se restan del número total de escaños asignados a los partidos de acuerdo con la fórmula proporcional, y mayoritarios cuando simplemente se suman ambos tipos de escaños (Negretto, 2006:368).

Cabe resaltar que existen elementos sine qua non de los sistemas electorales cuya combinación puede determinar los resultados y la traducción de preferencias políticas en espacios de representación popular. Dichos componentes son el distrito, la fórmula, la modalidad del voto y el umbral electoral.

El distrito agrupa a los electores generalmente sobre una base territorial que debe elegir a un determinado número de diputados o representantes. Aunque en algunos sistemas el estado constituye un distrito único lo habitual es la división del territorio estatal en diferentes distritos electorales a cada uno de los cuales asigna un cierto número de diputados. Dichos distritos se dividen en uninominales y plurinominales.

La fórmula electoral facilita el cálculo matemático necesario para transformar los votos de los ciudadanos en escaños. Así, la fórmula mayoritaria atribuye el escaño o los escaños en disputa, a las candidaturas con mayor número de votos. Por su parte, las fórmulas de tipo distributivo proporcional reparten los escaños entre candidaturas en función de los votos obtenidos: algunas variantes de la fórmula de su relación con el distrito se consigue una mayor o menor

proporcionalidad entre votos y escaños obtenidos por cada candidatura (Vallès 2003: 209).

El umbral electoral está referido al porcentaje necesario de la votación con el que un partido debe contar para ser acreedor a puestos asignados por la fórmula de representación proporcional. Los triunfos que una institución política logra en distritos uninominales son independientes de los umbrales electorales, ya que esto se rige por la fórmula de mayoría relativa. Es decir, un partido puede ganar uno o incluso varios distritos nominales, por haber obtenido un porcentaje tal que le signifique la mayoría relativa del distrito, pero no juntar los suficientes votos para entrar al reparto de escaños por la vía de la representación proporcional (Morales 2005: 13).

No obsta señalar que el umbral electoral se diferencia del umbral de registro (o de admisión), el cual establece el porcentaje necesario para acceder o conservar el registro como partido, es decir, su reconocimiento legal y, en consecuencia, su sujeción al sistema político-legal como mecanismo de intermediación política. Así, los umbrales electorales tienen una consecuencia casi inmediata en la obtención de la representación política y, por ende, en la composición y número de congresistas; pero los umbrales de registro, más allá del reconocimiento legal, permiten a los institutos políticos las condiciones necesarias para llevar a cabo sus actividades, ya sea en cuanto a sus derechos, como las prerrogativas políticas y pecuniarias que permitan aumentar su probabilidad de rebasar ambos umbrales en contiendas subsecuentes (Ibidem).

Por su parte, la modalidad del voto indica el margen de opción que se abre al elector en la expresión de sus preferencias. En el voto categórico, elector solamente puede expresar preferencia por una candidatura tal como le viene presentada. En el voto preferencial, en

cambio, se admite que el votante produzca alguna modificación en la candidatura, ya sea un cambio de orden de los nombres propuestos o eliminación de alguno de ellos (Vallès, 2003).

En este sentido, la teoría política establece dos disyuntivas: generar un sistema electoral que facilite la formación de mayorías parlamentarias estables y capaces de apoyar a ejecutivos sólidos, aunque sea al precio de dejar sin representación a grupos minoritarios. O, por el contrario, asegurar una composición parlamentaria que sea un reflejo fiel de la diversidad política y social de la unidad, aunque la fragmentación parlamentaria haga más difícil la conciliación de intereses.

Por su parte, la representación política a través del Congreso, como un crisol del pluralismo, necesariamente está vinculada a un sistema de partidos. Éste se define de la siguiente manera:

El sistema de partidos se define como el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político (CAPEL 2010).

En tanto, espacio en la representación y toma de decisiones políticas, el Congreso expresa la forma en que se articula el sistema de partidos ya que éstos son aquellas entidades que, generalmente, hacen posible la elección de representantes al Congreso y el sistema representativo en su conjunto. Además, los partidos en el Congreso inciden en la profesionalización de la política y su progresiva imposición sobre la iniciativa parlamentaria por medio de la disciplina

Francisco Martínez Velasco

del partido a los grupos parlamentarios que lo integran (Espinoza 2004:38).

Así, y tal como se presentará más adelante, cualquier reforma que busque incidir en la representación política a través de la reducción de los integrantes del Congreso en México, necesariamente se relaciona con el sistema electoral y el sistema de partidos porque su composición está determinada en la forma en que se rediseñen ambos elementos del régimen democrático.

IV. Los procesos de cambio político en México y sus alcances en materia de representación política

Con la Constitución de febrero de 1917 se estableció el andamiaje y los cimientos jurídico-políticos que habrían de configurar al régimen postrevolucionario en México, incluidas las instancias de representación política. Así, el Parlamento como Poder Legislativo se depositó en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, respetando el diseño institucional del Estado federal que había resultado triunfante desde la segunda mitad del siglo XIX.

No obstante, conforme los grupos vendedores de la Revolución Mexicana fueron institucionalizando el poder y su transmisión pacífica, y el régimen político establecía de jure su referente representativo y democrático, con el devenir histórico se fue configurando de facto un sistema contrario a los principios y valores que se detentan con la democracia.

En efecto, durante más de medio siglo, el sistema político mexicano se caracterizó por establecer esquemas de control y

organización política de corte autoritario, a través de un sistema presidencial fuerte con funciones y atribuciones constitucionales, pero también de mecanismos meta legales, así como de usos y costumbres autoritarios en el ejercicio de poder, el cual estaba apoyado en un sistema de partido hegemónico, en la misma medida, un sistema de control estamental aglutinado en sectores, comúnmente llamado corporativismo, quienes contenían y regulaba la presión laboral, militar y popular.

De igual forma, la representación política estaba concentrada por el partido en el gobierno, el cual ejercía casi en su totalidad todos los poderes públicos por la vía electoral, lo que hacía imposible contemplar el pluralismo que se tradujera en una representación más completa. El Congreso de la Unión no era la excepción.

No fue sino hasta las postrimerías de la década de los 60 cuando los movimientos sociales estudiantiles, obreros y profesionales, y la represión con la que se actuó por parte del gobierno evidenciaron la imposibilidad de mantener la gobernabilidad a través de vías institucionales y pacíficas. Empero, el cisma que detonó la crisis de representación y de legitimidad se manifestó, a raíz del proceso electoral para elegir al presidente de la República en 1976, donde sólo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contendió por este encargo institucional.

Este hecho motivó la gestación del proceso de reforma del Estado, que devino en un conjunto de procesos de cambio político,¹ el cual sirvió de catalizador para transitar a la democracia, dando al traste con un conjunto de transformaciones para ampliar la representación y la composición del Congreso mexicano.

Cabe señalar que los principales momentos de cambio político en México se han circunscrito a los siete procesos de reforma

Francisco Martínez Velasco

política, impulsados principalmente por el ejecutivo en turno, experimentadas en poco más de tres décadas. Éstas se presentaron de la siguiente manera: una durante la década de los 70 (1977); una en los 80 (1986) una compartida entre la década de los 80 y 90 (1989-1990); tres en los 90 (1993, 1994, 1996) y, finalmente, una en la primera década del siglo XXI (2007).

En dichas reformas, señala Lorenzo Córdova:

Fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos que atañeron a la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática (Córdova, 2008: 655).

En las reformas más importantes, la representación política, es decir, la composición del Congreso Federal, estuvo vinculada con la reconfiguración del sistema electoral. Así merced a la reforma del 77, se incorporó al sistema electoral mayoritario, un mecanismo de elección proporcional para elegir 100 de 400 diputados de la Cámara Baja. Es decir, se dispuso que la Cámara de Diputados tendría una nueva composición, pasando de 196 diputados electos por mayoría relativa (en el mismo número de distritos electorales federales), a 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.

Para ello se establecieron 5 circunscripciones electorales, en las cuales los partidos políticos que alcanzaran por lo menos el 1.5% de la votación nacional tenían derecho a un determinado número de curules, atendiendo al número de votos obtenidos. No obstante, el partido que resultara triunfador en más de 60 distritos uninominales,

no tenía derecho a participar en la distribución de curules por el sistema de representación proporcional.

De igual manera, se redimensionaba el sistema de partidos al considerarse a estos institutos políticos como entidades de interés público, lo que les permitía acceso tanto al financiamiento público como a los medios de comunicación. Asimismo, se posibilitó que agrupaciones políticas compuestas por ciudadanos obtuvieran registro como partidos políticos, por medio del registro condicionado con el 1.5% de los votos válidos (Becerra et al 2000).

Estos factores fueron dando cabida a un incipiente pluralismo en la Cámara de Diputados, y pese a que la mayoría seguía siendo conservada por el PRI para sacar adelante la agenda legislativa y, por supuesto, la agenda del presidente, la oposición no bajó del 25 por ciento en la representación política de dicha Cámara hasta el proceso electoral de 1985.

Además, la reforma electoral de 1986 significó el punto de partida en cuanto a la composición del Congreso, al reformarse el sistema electoral. Esto se dio al rearticular la representación proporcional, toda vez que se ampliaron de 100 a 200 los espacios que la Cámara de Diputados contemplaba para este principio, y así quedar en 500 legisladores.

Esta medida se replicó también en el Senado. Si bien ya se habían realizado con anterioridad reformas que redefinían el tiempo del encargo y la composición de esta Cámara, con los procesos de cambio político se establecieron nuevas condiciones en su integración. Así, en 1993 se reformó el sistema electoral para la elección de esta institución política. Además de los principios de mayoría relativa para determinar 96 senadores (tres) por cada entidad federativa), se

Francisco Martínez Velasco

determinó otorgar otros 32 escaños a la primera minoría en cada una de las entidades del territorio mexicano.

Con ello se garantizaba que, al menos, 32 senadores (la cuarta parte de ese órgano legislativo), estaría reservado para los partidos de oposición. Se trató, menciona Córdova, De un sistema que continuaba premiando al partido mayoritario con una importante sobrerrepresentación, pero que abrió la puerta a que también en el Senado de la República se reflejara la creciente diversidad política que para entonces ya atravesaba el país (Córdova, 2008: 667).

Finalmente, con la reforma de 1996 se modificó el sistema electoral para elegir un tercio del Senado, aunque no se ajustara el número de integrantes. En efecto, con la modificación del artículo 56 constitucional, 96 senadores serían elegidos por las entidades federativas a razón de tres senadores cada uno: dos mediante el principio de mayoría relativa y uno se asignaría la primera minoría. Los 32 restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas de votos en una sola circunscripción nacional (Altamirano, 2004).

Así, la reforma del 96 fue la última que modificó las reglas de la representación política en los sistemas de partidos y en el sistema electoral dejando huella en la composición y en la correlación de fuerzas al interior del Congreso de la Unión. La pluralidad, y la generación de mecanismos de competencia en igualdad de condiciones resquebrajaron los cimientos de un sistema político autoritario y dieron cabida a un tránsito hacia la democracia.

V. La reducción de los integrantes del Congreso, de cara al proceso de reforma política de fin de década

De acuerdo con Rosa María Mirón, las modificaciones que sirvieron como catalizador en la transformación del sistema político mexicano, en la ruta hacia su democratización se pueden agrupar de acuerdo con los factores prioritarios en los procesos de reforma política. Así, las reformas de primera generación (1977-1986) se basaron en la apertura gradual del sistema y la incorporación de nuevas fuerzas a la vida institucional; las de segunda generación (1989-1996) modificaron sustancialmente las instituciones electorales. En cambio, la tercera generación de reformas (2007) incluyeron modificaciones que abordan prioritariamente las conductas de los actores involucrados en los resultados de la contienda (Mirón 2008: 81-82).

A partir de esta tipología, las propuestas de reforma política en 2010 están comprometidas con una cuarta generación que intentan materializar una transformación sustancial del régimen político en busca de darle un contenido refundacional al paradigma democrático. Entre estas propuestas, por supuesto que se incluyen modificaciones en la representación política, siendo las más significativas aquellas relacionadas con la reducción de los integrantes en el Congreso de la Unión.

En efecto, el proceso de reforma política convocada por el Ejecutivo en diciembre de 2009, inaugura una de las etapas más ambiciosas de cambio político y consolidación democrática de la última década, donde la representación política es puesta a discusión con la reducción de los integrantes del Congreso, a partir de la modificación del sistema electoral, que se traduce en el reajuste en los

Francisco Martínez Velasco

escaños resultantes de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Así, el Ejecutivo Federal, con el apoyo parlamentario del Partido de Acción Nacional (PAN), plantea la reforma de los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a fin de reducir la Cámara de Diputados a 400 curules. Para ello se modifica el número de curules por cada uno de los principios de representación, quedando 240 diputados electos mediante el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales; más 160 diputados electos por el principio de representación proporcional.

Es decir, si bien se mantiene la misma proporcionalidad en ambos principios de elección sobre la base actual (60% mayoría relativa y 40% representación proporcional), en la reforma se hace evidente un ajuste en el sistema electoral, toda vez que la redistribución implica una nueva delimitación territorial y poblacional, ampliando el espectro de la representación política por cada legislador que sea electo por el principio de mayoría relativa.

Por su parte, se respetan las listas regionales en el mismo número de circunscripciones plurinominales (cinco) y se mantiene el límite porcentual del número total de diputados un mismo partido, pero ahora el derecho a la asignación de escaños por representación proporcional será para los institutos políticos que obtengan por lo menos el 4 por ciento de la votación emitida, en congruencia con el nuevo umbral de registro propuesto en esta reforma.

Adicionalmente a la reducción de la Cámara de Diputados, la iniciativa del Ejecutivo contempla cambios en el Senado. Este tema ha concitado un consenso entre los grupos parlamentarios que integran el

Congreso de la Unión, básicamente en la eliminación de los senadores por representación proporcional.

La propuesta del Ejecutivo consiste en modificar su integración para fijarla en 96 senadores. Éstos serían electos de manera directa en 32 circunscripciones (una por cada entidad federativa). Tres senadores representarían a los ciudadanos en cada entidad federativa, para lo cual los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas para cada entidad y los electores emitirán un solo voto a favor de alguna de las fórmulas de candidatos en esas listas. La suma de los votos que haya obtenido cada una de las fórmulas de candidatos registradas en sus listas conformará la votación efectiva de cada partido en la entidad (SEGOB, 2009).

Cabe señalar que dentro de las propuestas de cambio político se contempla la figura de candidaturas independientes. Con los ajustes propuestos, en el caso de que se trate de candidatos independientes, éstos sólo registrarán una fórmula que estará contenida dentro de su lista. Así en el proceso de asignación de curules se consideran dos etapas:

1. Se establece una cuota de votación para la asignación de los escaños de 25 por ciento más uno de los votos efectivos que se obtienen restando de la población emitida los votos nulos y los votos por candidatos no registrados. A cada partido o candidatura independiente se le asigna un escaño por cada 25 por ciento más uno de la votación efectiva que opten en la circunscripción estatal que corresponda.
2. Los escaños que no fueron asignados en la primera etapa se otorgarán a los partidos o coaliciones que obtengan el mayor número de votos sustrayendo, del total de votos que obtuvo cada partido, la cuota utilizada para asignar los escaños que se asignaron en la primera etapa (Ibidem).

Finalmente, la propuesta es volver al Senado su sentido original, es decir, ser un órgano de representación territorial acercando nuevamente al Congreso mexicano los principios típicos de representación en un régimen bicameral.

Al establecer los argumentos que justifican la reducción en el Congreso General se menciona que se permitirá garantizar una “adecuada representación de la ciudadanía en el Congreso, manteniendo un adecuado balance entre pluralidad y eficacia entre representación y gobernabilidad” (Ibidem).

De igual manera se alude que a raíz de la evolución en el sistema de representación se generaron condiciones para establecer una correlación de fuerzas plural, y se mantuvo el interés para mantener la capacidad de alcanzar decisiones. Sin embargo, ahora las prioridades se vuelcan hacia la generación de condiciones de gobernabilidad de la democracia y dar cauce institucional a las problemáticas.

En suma, el interés por reducir el tamaño actual de las Cámaras del Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal se focaliza hacia dos propósitos. El primero busca facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos. El segundo, pretende atender a una preocupación ciudadana que se ve reflejada a través de los datos de la encuesta nacional sobre cultura política y práctica ciudadanas 2008 y que muestran que cuatro de cada cinco mexicanos apoyarían este cambio (Ibidem). Por último, entre los argumentos el Poder Ejecutivo se apropia de las inquietudes de las diversas fuerzas políticas al señalar que:

... en los últimos 10 años, legisladores de las distintas fracciones parlamentarias han presentado cerca de 30 iniciativas ante el Congreso con este propósito. Con lo

cual la reducción de 100 escaños en la Cámara de Diputados y 32 en la Cámara de Senadores desahoga esta reiterada demanda de la ciudadanía, respecto de su representación parlamentaria (Ibidem).

En este sentido, tanto la primera minoría en el Congreso, en manos del Grupo Parlamentario del PRI, propone reformar los artículos 52, 53, 54 y 56 constitucionales, a fin de reducir ambas Cámaras. Para la Cámara de Diputados quedarían 400: 300 por el principio de mayoría relativa y 100 por el principio de representación proporcional a través de una en lista nacional. Para el caso de la Cámara de Senadores quedarían 96. Dos de mayoría en fórmula de partido y uno de primera minoría (3 por cada entidad federativa).

Las razones que aduce el PRI se fundamentan en el tránsito de la representatividad a una en la que se persiga una mayor agilidad y eficacia de las cámaras legisladoras, toda vez que las cámaras se harían mucho más manejables, en el sentido de facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos.

Asimismo, se aduce la reducción de costos de los órganos de representación y se establece la correlación entre reducción del Congreso con la calidad en la representación política-parlamentaria, ya que al reducirse el número de curules disponibles en ambas cámaras:

El mercado político estaría más competido, con la consecuencia de que únicamente podrían llegar a ocupar dichos cargos aquellas personas consideradas como más valiosas por la ciudadanía, bien sea por su preparación, por sus conocimientos técnicos en alguna materia importante para el Congreso, por su experiencia o por su representatividad social (Milenio, 2010: 20).

Francisco Martínez Velasco

Por su parte los Grupos Parlamentarios integrados por los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y de Convergencia, si bien no proponen la reducción del Congreso, sí proponen modificar la integración de dichas Cámaras. Para ello se propone modificar el sistema electoral, adoptando un sistema de representación proporcional pura tanto para la elección de diputados, como de senadores.

La propuesta de esta coalición tripartita busca establecer un contrapeso al sistema de mayoría porque –de acuerdo con su exposición de motivos– beneficia a los partidos políticos de mayor presencia nacional en detrimento de las fuerzas minoritarias, simplemente provoca el efecto contrario a la pluralidad ideológica, es decir, el de la concentración del poder y la sobrerrepresentación política (PRD 2010).

Finalmente, en el caso del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la iniciativa de este instituto político pretende reformar los artículos 52, 53 y 54 de la carta magna, reduciendo el número de integrantes de la Cámara de Diputados hasta un total de 432 integrantes; los cuales 400 serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y hasta 32 electos según el principio de votación mayoritaria relativa.

Asimismo, se busca la construcción de cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país para la elección de los 400 diputados y proponer que cada entidad federativa se constituya como una sola circunscripción para la elección (por mayoría relativa) de hasta 32 diputados, y quienes únicamente podrían acceder a estas curules serían candidatos independientes.

Al realizar un análisis de los argumentos, las razones que sustentan las propuestas de reformas, y más allá de generar juicios de valor, se aprecia que tanto el Ejecutivo Federal, junto con el PAN y el PRI aducen cuestiones como la eficiencia y eficacia, agilidad legislativa y acuerdos, como si esto fuera una fórmula inequívoca para resolver todos los problemas en las correlaciones intra e interinstitucional del Parlamento.

Considero que se alude a un debate incompleto porque, siguiendo el argumento de Espinoza (2006), considero que el problema mayor en cuanto a la falta de acuerdos y a una relación productiva en el mosaico de fuerzas políticas al interior del Parlamento mexicano, está en función de una carencia en sus élites congresionales comprometidas con la representación de intereses y demandas ciudadanas, y no a intereses de grupo, sea a través de la disciplina de partido o de los grupos de interés y/o poderes fácticos.

De igual manera, al estructurar la reducción del Congreso General en función de alterar el sistema electoral, aumentando el umbral tanto de registro como el electoral, y eliminando los escaños por representación proporcional en el Senado y suprimiendo la mitad en la Cámara de Diputados, la representación política se circunscribirá únicamente a un sistema de partidos que tienda a bifurcarse en dos grandes fuerzas políticas, quitando espacios de representación para otras fuerzas políticas, e inclusive ciudadanos que deseen participar a través de candidaturas independientes.

Baste recordar que, de acuerdo con la teoría, normalmente los sistemas mixtos de carácter mayoritario, producen un menor número efectivo de partidos y mayores niveles de desproporcionalidad entre asientos y votos (Aparicio & Márquez, 2010: 3).

Francisco Martínez Velasco

Es incuestionable que la mayoría debe de tener el mayor número de asientos en los órganos representativos pero no tiene por qué tener todos los lugares, ya que algunos puestos corresponden a las minorías, ni tampoco predeterminada su mayoría legislativa a través de las obsoletas cláusulas de gobernabilidad. Por consiguiente, todos los cuerpos legislativos deben ser un microcosmos electorado donde cada grupo pueda participar y de base representan proporción a su verdadera representatividad sin adulteraciones ni diluciones de ningún tipo (Flores, 2002:217).

Conclusiones

El análisis sobre la conformación, número y reducción de los activos legislativos del Congreso de la Unión en México, y en todos los regímenes de corte liberal democrático y representativo en el mundo, debe necesariamente contemplar la variable de la representación política, la cual está determinada por factores como el sistema electoral y el sistema de partidos, toda vez que el leitmotiv de la representación es dar forma a las preferencias políticas, y adjudicar los escaños legislativos que se tengan previstos, pero también genera distintos resultados que sirven para determinar la proporcionalidad o no de la relación entre votos y escaños y el efecto reductivo o no sobre la cantidad de partidos en el Congreso o Parlamento (Flores 2002:221).

Si la reducción de la Cámaras sólo atiende a factores como agilidad legislativa, simpatías ciudadanas, manejos de consensos e, incluso, a factores de austeridad republicana, se perdería el sentido del Poder Legislativo mexicano como un espacio que dé cabida a la

pluralidad y también el significado del Parlamento en una democracia pluralista.

Lo anterior se alcanzará sí y sólo sí el Congreso de la Unión es entendido como institución y no exclusivamente como un órgano; esto es, como asamblea que representa al pueblo de manera distinta a como lo representa un jefe de Estado elegido por sufragio (Moradonnato 2006: 29).

Finalmente, con los procesos de reforma política iniciados en el 2010, se tiene contemplada la reducción del Congreso Mexicano. Si bien es de cuestionar la forma en que se plantea la reducción en la Cámara de Diputados, en el Senado está plenamente justificado la eliminación de los senadores por representación proporcional porque, y retomo el argumento de Negretto, cuando señala que el uso de una fórmula de representación proporcional distorsiona los principios de representación esta Cámara: La razón de ser de una segunda cámara en un país federal como México consiste en representar los intereses territoriales de los estados. Sin embargo, con la adición de senadores electos por representación proporcional, la segunda cámara incluye una forma de representación ajena a ésta y que ya está presente en la Cámara de Diputados. Esto crea una duplicación innecesaria en la composición política de ambas cámaras y priva al Senado de su papel específico como cuerpo representativo de los intereses estatales (Negretto, 2006: 378).

BLIBLIOGRAFÍA

- Alanís Figueroa, María del Carmen (2002). "Antecedentes de la representación política en México", en Hugo Concha Cantú (coord.). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad

Francisco Martínez Velasco

- Complutense, Fundación de Derecho Público de Venezuela, Fundación Editorial Jurídica de Venezuela, HISPAMER, Petróleos Mexicanos, Universidad Central de Chile- Universidad Externado de Colombia-Universidad de Lima, Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 33-59.
- Altamirano Santiago, Mijael (2004). El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada. México: Profesionales por la Democracia A.C., Plaza y Valdés.
 - Aparicio, Francisco Javier y Javier Márquez. Sistema electoral y Congreso en México (documento en línea). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en: http://investigadores.cide.edu/aparicio/Aparicio&Marquez_Reforma_Congreso_10.pdf
 - Becerra Chávez, Pablo Javier (1994). Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas (documento en línea), en Revista Polis, No. 94. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 139-160. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/1994/pr/pr11.pdf>
 - Becerra, Ricardo et al (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México: Cal y Arena.
 - Cansino, César (2002). Conceptos y categorías del cambio político. México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
 - CAPEL. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2010). Sílabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina (Documento en línea). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Consultado en agosto de 2010. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sistemas%20de%20partidos.htm
 - Colombo, Ariel (1998). "La democracia y sus teóricos" en Eugenio Kvaternik (comp.). Elementos para el análisis político. Buenos Aires, Paidós.
 - Córdova Vianello (2008). "La reforma electoral y el cambio político en México", en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-IDEA Internacional. Pp. 653-703.
 - Cotta, Maurizio (1995). "Parlamento", en Norberto Bobbio, Nicole Matteucci y Gianfranco Pasquino (eds.) Diccionario de política, Tomo II. México, Siglo XXI Editores. Pp. 1122-1134.
 - Duverger, Jean (1970). Instituciones políticas y derecho constitucional. España: Ariel.
 - Espinosa Toledo, Ricardo (2007). Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto, en Gustavo Emmerich y Víctor
 -
 -

- Alarcón (coord.). Tratado de Ciencia Política. México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 183-200.
- (2004). "Representación de intereses y representación política en México", en Luisa Béjar Gilda Waldman, La representación parlamentaria en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Gernika. Pp. 31 46.
- Fix-Zamudio, Héctor (1994). "La función actual del Poder Legislativo", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Poder Legislativo en la actualidad, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- Universidad Nacional un Autónoma de México. Pp. 15-35.
 - Flores, Imer B. (2002). Gobernabilidad y representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional, en Hugo Concha Cantú (coord.). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Fundación de Derecho Público de Venezuela, Fundación Editorial Jurídica de Venezuela, HISPAMER, Petróleos Mexicanos, Universidad Central de Chile- Universidad Externado de Colombia-Universidad de Lima, Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 209-236.
 - Gamboa Montejano, Claudia y Sandra Valdés (2007). Reducción en el número de legisladores federales. Estudio Teórico- Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado (Documento en línea). México: Cámara de Diputados-Centro de Información y Análisis. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>
 - González Madrid, Miguel (2007). "Federalismo vs unitarismo", en Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón (Coords.) Tratado de ciencia política. México: Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 153-182.
 - Held, David (2007). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Editorial.
 - Milenio Diario (2010). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (documento en línea). México. Disponible en: http://admin.milenio.com/sites/www2.milenio.com/files/disposiciones_CPEUM.pdf
 - Mirón Lince, Rosa María (2008). "En la ruta de la democracia: la reforma electoral de 2007-2008", en FEPADE Difunde. Revista de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, no. 15, enero-junio. México: Procuraduría General de la República. Pp. 75-89.
 -

Francisco Martínez Velasco

- Mora-Donnato, Cecilia (2006). Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Morales Rosas, Sabina (2005). Registro y representación: los partidos políticos en su intento por rebasar los umbrales, México 1990-2003. Tesis de Maestría. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Nohlen, Dieter (1995). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1999). "Poderes Legislativo y Ejecutivo" en Ma. del Refugio González y Sergio López Ayllón. Transiciones y diseños institucionales. México: Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 135-166.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1995). Cambio político y democratización en los sistemas políticos de América Latina. Ponencia presentada en el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Venezuela.
- Requejo Coll, Ferran (1994). Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar. Barcelona: Ariel.
- Sartori, Giovanni (1980). Partidos y sistemas de partidos, Madrid: Alianza.
- Touraine, Alain (2000). ¿Qué es la democracia? México: Fondo de Cultura Económica.
- Valencia Escamilla, Laura (2007). La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política. México: Poder Legislativo del Estado de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa.
- Vallès, Josep M. (2003). Ciencia Política. Una introducción. España: Ariel.
-

FUENTES CONSULTADAS

- Negretto, Gabriel L. (2006) "La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro" (documento en línea), en Revista Política y Gobierno, vol. XIII, no. 2, II semestre. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Pp. 361. Disponible en: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIII_N2_2006/04Negretto.pdf
- Secretaría de Gobernación (2010). Portal de la Reforma Política. Disponible en www.reformapolitica.gob.mx (2009). Decreto del 15 de diciembre de 2009, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Documento en línea). Disponible en http://www.reformapolitica.gob.mx/pdf/Iniciativa_Ejecutivo_Reforma_Politica_2009.pdf