

XI. La propuesta de nueva integración del Congreso

José WOLDENBERG KARAKOWSKY*

SUMARIO: I. *Senado*. II. *Diputados*.

I. SENADO

En el artículo 56 se propone que la llamada Cámara alta se integre con sólo 96 senadores, tres por cada entidad, dos para la mayoría y uno para la primera minoría. Se suprime la lista de 32 senadores plurinominales.

No se requiere demasiado ingenio para detectar que el objetivo es deshacerse o restringir la representación de los partidos más pequeños y beneficiar a el o los más grandes.

Para comprender cabalmente la cuestión vale la pena realizar una muy breve reconstrucción histórica. Durante las primeras reformas electorales del periodo 1977 a 1990, distintos partidos de oposición plantearon la necesidad de abrir el Senado para que esa Cámara recibiera el impacto de la diversidad política del país, como había sucedido con la Cámara de Diputados desde 1977. No obstante, esa pretensión fue ignorada.

Un antecedente importante para observar lo cerrado que se encontraba el Senado fueron las elecciones de 1988. Más allá del duro y polarizado litigio post electoral, el PRI con el 52% de los votos ganó en 30 entidades y por ello 60 de los 64 escaños, es decir, el 94%.

Fue hasta la reforma de 1993 que el PRI accedió a modificar la fórmula de integración del Senado. Se estableció que en cada entidad se elegirían

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue consejero presidente del entonces Instituto Federal Electoral. ORCID: 0009-0009-3097-7203.

cuatro senadores, tres serían para la mayoría y uno para la primera minoría. De alguna manera seguía los pasos de la inicial reforma de 1977 para la Cámara de Diputados, en la que se elegían 400 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional. Con la nueva fórmula en el Senado se garantizaba que por lo menos el 25% de los escaños serían ocupados por partidos diferentes al PRI.

Pero en la reforma de 1996, pactada por todos los grupos parlamentarios, se estableció la fórmula que sigue vigente hasta la actualidad: el Senado se integraría con 128 senadores. En cada entidad se elegirían tres, dos serían para la mayoría y uno para la primera minoría, y habría una lista de 32 senadores electos por el principio de representación proporcional. Fue, no hay duda, una solución heterodoxa, porque en efecto, esos 32 senadores plurinominales no se puede decir que representen a alguna entidad y se supone que en esa Cámara coagula el pacto federal y todos los estados deben tener el mismo número de representantes independientemente de su población o extensión.

No obstante, fue claro que de lo que se trataba era de recoger en el Senado a la diversidad política de la nación. Era una operación que se hacía cargo de que el pluralismo político debía encontrarse representado en dicha Cámara.

Con la pretensión de suprimir esa lista lo que se desea, como se apuntaba al inicio, es deshacerse o por lo menos reducir la presencia de las fuerzas políticas con menor respaldo electoral, al tiempo que se incrementa la representación del o los partidos más grandes.

Si se quiere abolir la lista de senadores plurinominales, pero mantener un espíritu abierto a la pluralidad bien se puede establecer la elección de cuatro senadores por entidad y repartirlos con un criterio estricto de representación proporcional, dado que las entidades no son un monolito, sino que en su seno conviven diferentes fuerzas políticas. Los posibles resultados (en términos matemáticos podrían ser 4-0; 3-1; 2-2; 2-1-1; 1-1-1-1), el primero y el último poco probables, pero eso dependería del voto de los electores.

De esa manera se mantendría abierto el Senado a la pluralidad política, rescatando la idea de que cada una de las entidades tendría el mismo número de representantes.

Con la reforma de los artículos constitucionales 53, 54 y 55 se pretende remodelar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. Se mantienen los 300 electos con la fórmula de mayoría relativa en 300 distritos uninominales. Pero los 200 restantes “de representación proporcional”, se hará de la siguiente manera: 100 que no ganaron en sus respectivos distritos, pero que obtuvieron las más altas votaciones y 100 electos en cinco circunscripciones regionales (entre ellos los residentes en el extranjero) en listas abiertas (aunque esto último no queda del todo claro). Se mantienen las disposiciones del artículo 54 que establecen que “ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios” y que “en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional”.

El problema mayor es que la propuesta no se hace cargo —más bien válida— la fórmula que en las elecciones de 2024 llevó a una sobre representación de la coalición gobernante que desvirtuó por completo todos los esfuerzos previos por intentar que entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños no existiera una asimetría tal que acabara distorsionando la idea misma de la representación. Como si hiciera falta recuerdo que con el 54% de los votos las autoridades electorales, violando el espíritu de la Constitución, le entregaron a la coalición Morena-PT-PVEM el 74% de los asientos.

Para tener una comprensión cabal del asunto es pertinente reconstruir la historia, aunque sea a grandes trazos.

En la reforma de 1977 se buscó explícitamente abrir y ampliar un espacio de representación a las minorías. Se estableció que 300 diputados serían electos en distritos y otros 100, plurinominales, en listas. Se instituyó que aquel partido que obtuviera 60 o más constancias de mayoría no entraría al reparto de los plurinominales (en aquel entonces sólo el PRI). De esa manera se aseguraba que por lo menos el 25% de los diputados fueran de partidos diferentes al PRI. Subrayo el “por lo menos”, porque por supuesto que podían ganar distritos.

En 1986 se agregaron 100 plurinominales y se estableció que el partido mayoritario solamente podría participar en el reparto de los plurinomi-

nales para hacer que su porcentaje de votos se tradujera en un porcentaje exacto de diputados. Es decir, se estableció una representación proporcional puntual. Y por ello, en la elección de 1988, el PRI con el 52% de los votos obtuvo el 52% de los diputados (260). Eso sí, se estableció que, si ningún partido lograba el 50% más uno de los votos, el que mayor votación hubiera obtenido, tendría, por mandato de ley, el 50% más uno de los diputados. A eso se le llamó la cláusula de gobernabilidad, porque el PRI argumentó que sin esa mayoría la Cámara sería ingobernable.

Con la reforma de 1989-1990 se estableció además que ningún partido podría tener más de 350 diputados por ambos principios, que para beneficiarse de la cláusula de gobernabilidad un partido debería obtener por lo menos el 35% de la votación y que por cada punto porcentual por encima de ese 35% el partido recibiría dos diputados más (0.4% del total).

Finalmente, en 1996 se estableció la fórmula vigente hasta la fecha. Las posiciones polares fueron por un lado quienes deseaban arribar a una representación proporcional estricta entre votos y escaños y quienes seguían pensando que sin una mayoría absoluta en la Cámara ésta sería ingobernable. Se pactó al final una fórmula de compromiso aceptada por todos. Ni representación proporcional estricta ni sobre y subrepresentación excesiva. Con 300 diputados uninominales y 200 plurinominales se estableció que ningún partido podría tener un porcentaje de diputados superior al 8% de sus votos y además se estableció que ninguno podría contar con más de 300 diputados. Se dijo, y cualquiera puede consultar la prensa de entonces, que eso obligaría a que cualquier cambio constitucional fuera fruto de la negociación y el acuerdo.

Y hay que recordar que en aquella reforma se entendía que el trato a los partidos y las coaliciones sería idéntico tratándose del reparto de plurinominales. Es más, no había de otra, porque los coaligados aparecían en la boleta en un mismo espacio. Ese gran pacto entre los partidos era la desembocadura de un largo proceso en el que cristalizó la idea (compartida por todos) de que la auténtica representación del pueblo es aquella que traduce de la mejor manera votos en escaños.

Luego en el 2007, una nueva reforma se hizo para que los partidos coaligados aparecieran cada uno en un espacio particular en la boleta, dado que hasta entonces los partidos coaligados aparecían en un mismo espacio y nadie podía conocer con cuántos votos había contribuido cada uno. Ese fue su sentido y nadie encontrará ni en la iniciativa ni en los

dictámenes de las Cámaras ni en los debates en los plenos, la idea de que ello era para vulnerar el pacto constitucional de que partidos y coaliciones tenían límites de sobrerepresentación.

Pues bien, ese es el déficit mayor de la propuesta que plantea la presidenta Sheinbaum. Con la fórmula que presenta bien puede volverse a dar un caso de sobrerepresentación extrema en las próximas elecciones. Y no es un asunto menor ni secundario. Se trata del corazón de la idea misma de representación. Se vota para que cada una de las corrientes políticas tenga una representación proporcional al apoyo logrado en las urnas, y si eso no sucede, como pasó en 2024, las diferencias entre los porcentajes de sufragios y asientos se vuelve abismal, todo el edificio, presuntamente democrático, se derrumba.