

MEJORAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARA DEMOCRATIZAR LOS PARTIDOS Y CONSTRUIR MAYORÍAS DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO

Andrés LAJOUS*

SUMARIO: I. *Sobre los diagnósticos.* II. *Los partidos políticos, la democracia interna y los derechos políticos.* III. *Las consecuencias del sistema de partidos sobre el sistema político.* IV. *Sobre la información que generan las instituciones.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía*

I. SOBRE LOS DIAGNÓSTICOS

Unos meses antes de las elecciones federales intermedias del 2009 empezó una vez más un diálogo público sobre la Reforma del Estado que ha sido ampliamente discutida en las últimas décadas. Unos meses después, la discusión misma y los cálculos sobre las posibilidad desde construir acuerdos legislativos, moderó las ambiciones reformistas y las hizo más explícitas al convertirla en una discusión sobre la “reforma política”. Otra vez pasó el tiempo y, sin acuerdos claros en el horizonte, se redujeron las ambiciones aún más. Por un lado, se planteó y se discutieron modificaciones y adecuaciones al sistema electoral, en particular al artículo 41 constitucional y su regulación, considerando la experiencia de las elecciones del 2009 tras las reformas del 2007. Por otro lado, el Se-

* Con la colaboración de José Merino.

nado de la República discutió una segunda vertiente, la posibilidad de crear una ley de partidos o, por lo menos, modificar las leyes electorales con relación en la forma que se organizan internamente los partidos y la forma en la que se vinculan con los ciudadanos.

Sin embargo, antes de entrar al fondo del asunto, vale la pena resumir las motivaciones que parecen haber revivido la discusión sobre la Reforma del Estado que de alguna manera han condicionado las propuestas de reforma que hicieron todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, a finales del año pasado. Las distintas propuestas que se han sometido a discusión y que nos han traído hasta este punto del debate, tienen que ver con los distintos diagnósticos que se plantearon sobre el funcionamiento y los problemas institucionales de nuestro sistema político.

El primer diagnóstico, a grandes rasgos, surge de la siguiente manera: no es sorpresa leer encuestas sobre la desconfianza y mala imagen que tienen muchos ciudadanos sobre el quehacer político, los partidos políticos y, en particular, los legisladores. Encuestas producidas por diversas instituciones muestran que hay un rompimiento, por lo menos de una parte sustancial de la población, con quienes formalmente son sus representantes y la idea de que realmente representan de manera legítima, por lo menos, a sus votantes. Entre las instituciones públicas, los legisladores y los partidos políticos éstos suelen estar casi en último lugar en términos de confianza e imagen.

Lo que las encuestas nos han dicho desde hace varios años, y que sabemos no es particular el caso mexicano, es que hay un descontento relativamente generalizado en cuanto al desempeño de los legisladores y sobre el papel que juegan los partidos políticos en la sociedad. Sin embargo, en las elecciones del 2009 sucedió algo con pocos precedentes en nuestro país. Durante las campañas electorales se organizó de manera espontánea una corriente de opinión pública que defendió y justificó la anulación del voto como una forma de protesta en contra del funcionamiento actual del sistema político, ejemplificado en las candidaturas y opciones partidistas ofrecidas en las boletas electorales. Es decir, el descon-

tento dejó de ser perceptible sólo en encuestas de opinión, y una parte del electorado --no menor-- decidió convertirla en un acto político explícito: ir a las casillas a emitir un voto, y no votar por un partido o candidato en particular.

Según el Instituto Federal Electoral (IFE), poco más de un millón de personas anularon su voto en las pasadas elecciones federales de forma voluntaria. Esto es sin considerar los votos anulados en las elecciones locales concurrentes, en las que en algunos estados el voto nulo rondó el 10% del total de votos emitidos. Eso no significa que lo que se conoció como el movimiento anulista haya sido un movimiento cohesionado con un discurso y objetivos consistentes. Por el contrario, si algo lo caracterizó fue su inconsistencia, diversidad y espontaneidad. Sabemos, a partir de encuestas de salida, que sociológicamente habían ciertas características comunes entre los anulistas. Jóvenes de clase media con un nivel de estudios medio y superior, urbanos y sin simpatía partidista claramente definida.¹ Más allá de eso, no sabemos más, había una cacofonía de voces que expresaban distintos diagnósticos, distintos intereses y distintos objetivos. Lo único que indudablemente compartían fue la protesta canalizada a través de la anulación del voto dentro del marco legal.

En las interpretaciones de las encuestas antes mencionadas, y de lo que fue el movimiento anulista, parece reforzarse la idea de la enorme distancia que hay entre una parte del electorado y sus gobernantes. Estas interpretaciones se han convertido en un diagnóstico que fue retomado en parte por las propuestas de reforma política del PAN y por la coalición PRD-PT-Convergencia.

El segundo diagnóstico tiene una historia más larga, y resulta más frecuente en las posiciones y expresiones cotidianas de nuestros legisladores, dirigentes partidistas e integrantes del poder ejecutivo.² Éste es el diagnóstico de la parálisis legislativa. Como

¹ Este País. Encuesta de salida Parametría. Julio 2009.

² Véase: Casar, María Amparo, "Reformas en el aire", *Nexos*, México, diciembre 2009; Córdoba Montoya, José, "Para gobernar México", *Nexos*, México, diciembre 2009.

bien se sabe, desde 1997 lo que hemos visto han sido gobiernos divididos. El PRI perdió su mayoría en aquella elección intermedia y el PAN cada elección aspira poder acompañar al presidente de la República con una mayoría unipartidista en el legislativo, sin lograrlo. Quienes sostienen este diagnóstico como representativo de los principales problemas de nuestro sistema político usan como ejemplo la dificultad para aprobar lo que suelen llamar “reformas estructurales” entre las que incluyen la reforma energética, la reforma laboral y la reforma fiscal.

De todas ellas, con excepción de la reforma laboral, se han aprobado modificaciones, unas más importantes que otras, junto con varias reformas trascendentes como la del sistema de pensiones del ISSSTE e IMSS, la de acceso a la información y transparencia, la del sistema de protección social, la del sistema de impartición de justicia, la reforma electoral del 2007, y claro, desde 1997 a la fecha, básicamente todos los años se ha construido la mayoría, si no es que unanimidad, para aprobar el presupuesto federal con pocas modificaciones a la propuesta del ejecutivo. Incluso hay legisladores que, de vez en cuando, muestran sorpresa y molestia cuando las críticas a su trabajo asumen que trabajan poco. Nuestros legisladores trabajan mucho, y en todo caso hay un problema de hiperactividad legislativa en el que se aprueban muchas leyes y modificaciones legales, sin tener el tiempo o la capacidad de dotarlas de las discusiones que cada una merece.

Ante esta evidencia, quienes argumentan que el problema es la parálisis legislativa, sofistican su posición, y en vez de enfocarla al total de la legislación aprobada, sostienen que el problema en sí no es de parálisis tal cual, es de responsabilidad y atribución de cierta acción política. Su preocupación pareciera ser que el electorado ve la aprobación o derrota de iniciativas como parte de la acción monolítica de algo que se entiende como la “clase política”, y no logra diferenciar con certeza y claridad entre el partido en el gobierno, quien suponen debería de cargar el grueso de la responsabilidad, y los partidos de oposición.

Las propuestas particulares de reforma al sistema político, ya sea en el ámbito electoral o en términos de la relación entre el ejecutivo y legislativo, que emanan de este diagnóstico han sido propuestas tanto por el PAN como por el PRI.

Las diferencias en los diagnósticos y las interpretaciones que se hacen de ellos no son un tema menor, por el contrario, son el origen de las diferencias que hacen tan difícil ver un piso común en relación a un sistema político mejor al que tenemos actualmente. Si vemos con detalle las propuestas de reforma política presentadas por los partidos, en la última ronda de discusión, casi no hay propuestas que compartan por completo, y aquellas que comparten parcialmente son una minoría.

En las siguientes dos secciones de este texto se explicará la relación que existe entre la organización interna de los partidos políticos, el electorado y el resto del sistema político, asumiendo que sí es posible tener un sólo diagnóstico que hace compatibles las dos preocupaciones descritas previamente. Este diagnóstico es el siguiente: hay un problema en la forma en la que se construye la representación en nuestro sistema político. Este problema hace que los partidos políticos se comporten de tal manera, que a veces es difícil definir las responsabilidades de la acción del gobierno y de la oposición, lo cual refuerza la percepción del electorado de que sus intereses no están claramente representados pese a la importante actividad legislativa que existe.

II. *Los partidos políticos, la democracia interna y los derechos políticos*

Existen por lo menos tres maneras de entender la forma particular de organización que toman los partidos políticos en distintos países y sus respectivas consecuencias, tanto en los derechos políticos de los ciudadanos, como en el resto del sistema de partidos. La primera, es el efecto de las reglas electorales del sistema político en los partidos; la segunda, es la regulación jurídica de los partidos políticos; y, la tercera, es la lectura sociológica de los partidos como expresiones orgánicas en las sociedades democráticas.

Este texto asume que, frente a los problemas que enfrentan los partidos políticos mexicanos y la ruta histórica que han seguido en su crecimiento y consolidación, la perspectiva más interesante es aquella que enfatiza los efectos de las reglas electorales en el comportamiento de sus integrantes y sus formas de organización interna. Considero esta perspectiva como la más importante porque, a lo largo del último siglo, en gran parte de la legislación mexicana sobre partidos políticos, se incluyen requisitos de democracia interna.

Desde la ley electoral de 1912 se exigía que los partidos tuvieran órganos democráticos para construir su representación interna, e incluso para procesar la elección de candidaturas. Si algo ha pasado con esta regulación en los últimos años, es que se ha hecho más explícita en la ley, y ha sido interpretada desde un punto de vista de derechos políticos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Este mínimo, que se ha consolidado en cuanto a regulación y democratización interna de los partidos políticos, está compuesto por seis puntos básicos según una tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral.³ Estos son:

1) Una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido.

2) La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, la igual consideración ante la ley y la promoción de la participación.

3) El establecimiento de procesos disciplinarios, considerando el debido proceso, el derecho de audiencia y defensa.

4) La existencia de procedimientos de elección en la que se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos.

5) La adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.

Mecanismos de control sobre los órganos directivos de los partidos.

³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Resolución S3ELJ03/2005*. MÉXICO, 2005.

En términos de requisitos legales sobre la democracia interna de los partidos, es difícil argumentar que se necesitan muchos más que estos. Sin embargo, pese a la formalidad legal, estos seis puntos no se cumplen a cabalidad y, en parte, las razones para plantear una reforma al sistema de partidos pretenden que éstos sean, de manera efectiva, más democráticos de lo que hoy son.

¿Si las leyes y los requisitos existen, por qué no se cumplen o sólo se cumplen de manera parcial? Una respuesta a esta pregunta tiene que ver con los efectos del sistema electoral en la vida interna de los partidos políticos. Estas reglas se pueden agrupar de tres maneras: la primera, es la posibilidad de que haya reelección consecutiva; la segunda, son los requisitos para competir en las boletas; y, la tercera, es la forma de elección e integración del congreso y la combinación particular entre representación proporcional, el sistema de mayoría relativa y las listas electorales abiertas o cerradas.

Primero, la posibilidad de la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes, obliga a los actores políticos que quieren ser reelectos a depender más de su electorado que de la estructura partidista. Las decisiones políticas que tome un representante o gobernante tendrán que tomar en cuenta las preferencias de los electores y es probable que actúe calculando mantener o incrementar la posibilidad de reelección dependiendo de su comportamiento. Sin embargo, esta posibilidad está condicionada a que la dirigencia del partido vuelva a nominar como candidato a la misma persona para el mismo cargo. Esto quiere decir que, en el peor escenario, el representante que mejor sirve a su electorado, pero que a veces actúa en contra de su estructura partidista, puede ser castigado por el partido y no lograr la nominación para reelegirse pese a ser un buen representante.

Esta posibilidad muestra la importancia del segundo punto, los requisitos para participar en las boletas. Si la formación de nuevos partidos políticos tiene requisitos muy altos, y/o los partidos tienen el monopolio en la nominación de candidatos, será difícil para los buenos representantes amenazar a su dirigencia par-

tidista con competir por el cargo con otro partido político o como candidato independiente. La ausencia de esta amenaza creíble y de bajo costo merma las posibilidades de que los contendientes a una candidatura compitan democráticamente por la nominación. Esto no quiere decir que no puedan exigirse reglas para que haya elecciones primarias obligatorias en todos los partidos, sino que esas reglas probablemente no se cumplan por completo, porque la estructura partidista tendrá siempre más fuerza que los contendientes individuales por la nominación, mientras no haya mayor competencia en todo el sistema de partidos.

El tercer punto se vincula de la siguiente manera: en los distritos de mayoría relativa, si hay reelección consecutiva y existe la posibilidad de competir con candidaturas independientes u otros partidos políticos, el representante o gobernante electo se deberá más a su electorado que a su dirigencia o estructura partidista. En caso de que haya un candidato nuevo del mismo partido que quiera retar a un candidato que pretende reelegirse, éste tendrá que demostrar que cuenta con una mayor simpatía frente al electorado antes de la elección, lo cual será razón para competir en una elección primaria.

En el caso de los cargos electos por representación proporcional, la dependencia sobre la estructura partidista es resultado de si las listas se componen de manera abierta o cerrada. Si se componen de manera cerrada, esto querrá decir que la estructura partidista o la dirigencia decidirá el orden en el que serán electos los legisladores. Si se compone con una lista abierta, los electores votarán primero por el partido y después distribuirán el orden de la lista según sus preferencias. Esto quiere decir que los candidatos de listas abiertas del mismo partido competirán entre ellos por tener los primeros lugares de la lista y a su vez tratarán de satisfacer mejor las demandas del electorado.

¿En México qué reglas electorales tenemos que afectan la forma de organización y elección interna de los partidos políticos?

1) No hay reelección consecutiva en ningún cargo, lo que hace que las candidaturas dependan más de la estructura partidista o dirigencia que de los electores.

2) No hay un sistema de partidos abierto en el que, con cierta facilidad, se pueda formar un nuevo partido o competir como candidato independiente.

3) La integración de las listas de representación proporcional que existen es cerrada, de tal manera que los candidatos no compiten entre ellos ni responden a un electorado particular, sino a sus dirigencias y estructuras partidistas.

Las consecuencias de estas reglas son pocos partidos políticos sin una posibilidad real de disidencia, con legisladores y gobernantes que dependen más de la estructura del partido que de sus electores y que tienen incentivos para representar de manera disciplinada los intereses de su dirigencia. En México, se democratizaría de manera más importante a los partidos políticos existentes si se fomenta mayor competencia en las boletas con bajos requisitos para la formación de partidos y con candidaturas independientes. Un ejemplo sería quitar los requisitos de presencia territorial en la formación de partidos y dejar abierta la posibilidad de que partidos locales compitan en elecciones federales, si se abre la posibilidad de reelección legislativa y municipal indefinida y hay un cambio de listas cerradas de representación proporcional a listas abiertas.

III. *Las consecuencias del sistema de partidos sobre el sistema político*

Sería irresponsable hacer una propuesta como la anterior, para democratizar y pluralizar el sistema de partidos, sin considerar sus consecuencias en el resto del sistema político. Por lo menos, podemos imaginar dos efectos directos: uno, la relajación de la disciplina partidista y dos, la formación de nuevas fuerzas políticas e incluso la dispersión del poder dentro de los órganos legislativos. Este escenario puede sonar aterrador, en particular para quienes defienden el diagnóstico de la parálisis, pues haría

aún más difícil que haya una mayoría unipartidista en el poder legislativo. Sin embargo, la evidencia que hoy existe sobre los sistemas presidenciales nos muestra que la construcción de mayorías legislativas es más frecuente de lo que antes se creía, y que si algún sistema permite la construcción de coaliciones de mayoría estables en el legislativo es el presidencialismo multipartidista.

La conclusión más común, compartida por actores políticos y expertos, según la cual un sistema presidencial es incompatible con la pluralidad política en tanto que no genera incentivos para la formación de coaliciones legislativas, implica la ocurrencia sistemática de gobiernos divididos y, por tanto, parálisis e ingobernabilidad. Este camino causal fue establecido por el politólogo Juan Linz y apoyado en los trabajos de Scott Mainwaring sobre América Latina.

Aunque persuasivo, el argumento carece de respaldo empírico. En un trabajo publicado en 2004⁴, los politólogos José Antonio Cheibub, Adam Przeworski y Sebastián Saiegh analizaron cuantitativamente la ocurrencia de coaliciones y parálisis legislativas en democracias entre 1946 y 1999, y concluyeron que “las coaliciones de gobierno ocurren en más de la mitad de las situaciones en las que un presidente no tiene una mayoría, que los gobiernos de minoría no son menos exitosos legislativamente que los gobiernos con coaliciones mayoritarias en ambos sistemas --presidenciales y parlamentarios--, y que el status de coaliciones del gobierno no tiene impacto alguno en la supervivencia del sistema democrático en ambos sistemas. Por tanto, lo que sea que esté mal con el presidencialismo, no se debe a la formación de coaliciones”.

Esta conclusión fue confirmada y ampliada en 2007 por José Antonio Cheibub, en su libro *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Dice que el camino causal establecido por Linz carece de evidencia y que los sistemas presidenciales son perfec-

⁴ Cheibub, José Antonio, et.al, “Government coalitions and legislative success under Presidential and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*. Núm. 34, Reino Unido, 2004, pp. 565-587

tamente compatibles con altos niveles de pluralidad legislativa, que ni reducen la probabilidad de formación de mayorías legislativas, ni derivan en parálisis e ingobernabilidad.

Considerando lo anterior, los sistemas multipartidistas ofrecen más opciones de negociación entre el ejecutivo y el legislativo. En este sentido, ante la posibilidad de auténtica parálisis legislativa, el sistema político mexicano está en el peor escenario: un multipartidismo moderado que hace la negociación entre el ejecutivo y la oposición particularmente costosa. Asumiendo que es con la negociación entre muchas minorías que se facilitan la construcción de coaliciones de mayoría legislativas, parece una buena idea acompañar la apertura del sistema de partidos y la reelección con dos reformas electorales más, que no sólo mejoren la representación de las preferencias de los votantes, sino que promuevan una minoría electoral del partido que controle el poder ejecutivo y la necesidad de construir una coalición de mayoría en el poder legislativo.

La primera reforma que puede lograr estos objetivos es la implementación de una segunda vuelta en la elección presidencial para que el candidato ganador tenga que contar con la mayoría absoluta de los votos.

El argumento utilizado comúnmente para la implementación de la segunda vuelta presidencial es dotar al presidente electo de una mayoría electoral que elimine todo cuestionamiento sobre su legitimidad y lo fortalezca frente al poder legislativo. Pero en los términos de esta exposición hay otra ventaja que resulta más importante: permite a los votantes en la primera vuelta votar por su opción preferida independientemente de sus probabilidades de ganar la elección presidencial. Esto es, elimina cálculos estratégicos que deriven en no votar por la opción preferida para garantizar que su opción menos preferida gane, por ejemplo, voto útil.

A su vez, esto eleva la pluralidad de los resultados en la primera vuelta la cual se traslada a la elección legislativa concurrente con esa primera vuelta. En la mayoría de los países en los que

hay segunda vuelta presidencial hay un mayor número de partidos efectivos en el congreso.

La segunda reforma propuesta implica el uso de los representantes electos por representación proporcional (con listas abiertas como se mencionó antes) para compensar la disproportionalidad que generan los distritos de mayoría relativa.

El sistema se puede mantener mixto con 300 miembros representando el mismo número de distritos por el principio de mayoría y la distribución de escaños de una sola circunscripción por el sistema de representación proporcional, para garantizar que los partidos tengan la misma proporción de votos y asientos. Si un partido obtiene por la vía de mayoría una proporción de escaños más elevada a su proporción de votos tendrá el derecho de mantenerlos.

De este modo, el tamaño de la Cámara baja será flexible y reflejará la pluralidad de todos los contendientes electorales. En cuanto al Senado, se podría reducir el número de senadores para tener 3 por cada estado, electos por la vía de mayoría individual, donde cada partido presenta un máximo de dos candidatos, los cuales serían electos por seis años y una tercera parte de la Cámara alta se renovaría cada tres años para que la composición del Senado no este definida por las preferencias de la elección presidencial.

IV. Sobre la información que generan las instituciones

Antes de concluir es necesario hacer mención a un tema que es un requisito para que buena parte de las reformas al sistema electoral y al sistema de partidos tenga consecuencias, que efectivamente, otorguen más oportunidades de rendición de cuentas a los votantes. Esta tiene que ver con la información que genera el sistema político y que en el marco de la competencia se vuelve relevante para los electores.

Es particularmente importante que haya más información accesible sobre el ejercicio de recursos públicos y privados con fines electorales. Esto, entre otras cosas, implicaría hacer a los par-

tidos políticos sujetos a la ley federal de transparencia, vincular el financiamiento público de los partidos políticos a los votos válidos y pluralizar sus fuentes de recursos.

El sistema de prerrogativas también define la forma organizativa que toman los partidos políticos y sus mecanismos de toma de decisión. Cuando una sola fuente de financiamiento predomina, vemos cierto isomorfismo entre los partidos; los procesos y las organizaciones son construidas en términos del acceso a esos recursos. En cambio, si se pluralizan las fuentes de recursos veremos a partidos que se organizan y se comportan de manera distinta, partidos que intentan ampliar sus fuentes y bases de recaudación de fondos.

Para lograr esto, entre otras cosas, se puede vincular el financiamiento público de cada partido a los votos válidos emitidos en la última elección, se tiene que reducir el monto máximo de aportación individual a un partido político y se debe entregar al IFE todo el control sobre la recepción y fiscalización de recursos privados. De esta manera, los partidos políticos tendrán incentivos para que más personas participen en la elección, para buscar donantes de montos pequeños entre sus electores y ofrecerle al electorado, a través del IFE, información confiable sobre quiénes y con cuántos recursos contribuyen a un partido político.

V. Conclusión

En este texto se ha intentado expresar cómo se podría resolver un conjunto de problemas del sistema político mexicano si se parte de la idea de que, para mejorar a nuestra democracia, tenemos que mejorar los partidos políticos y el sistema de partidos en su conjunto. Esto implica refutar la idea de que tenemos que elegir entre un sistema más representativo para el electorado y un sistema más gobernable para quienes son gobierno. Lo que se ha planteado es que con un sistema electoral más abierto, más competitivo y con mejores mecanismos de representación, resultará un sistema más plural y más deliberativo que, a su vez, permitirá un sistema político más gobernable que el actual.

Para ello se necesita tomar decisiones en relación a la reelección legislativa y municipal consecutiva, la libre formación de partidos políticos y candidaturas independientes, las listas abiertas en la representación proporcional, la segunda vuelta presidencial y la proporcionalidad perfecta entre votos y escaños. A su vez, todo esto debe ir acompañado de una apertura y mejora en el acceso a la información sobre el comportamiento de los partidos políticos y el uso de recursos públicos y privados para fines electorales, tanto de contendientes como de gobiernos.

VI. *Bibliografía*

- Casar, María Amparo. “Reformas en el Aire”, Nexos. México, diciembre 2009.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, y Sebastián Saiegh. “Government coalitions and legislative success under Presidential and Parliamentary”. *British Journal of Political Science* 34. (Reino Unido, 2004) 565-587.
- Córdoba Montoya, José. “Para Gobernar México”, Nexos. México, diciembre 2009.
- Este País. Encuesta de salida Parametría. Julio 2009.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Resolución S3ELJ03/2005. México, 2005.