

Mayor calidad en la representación y mejor participación ciudadana o las virtudes de las listas no bloqueadas en el sistema de representación proporcional

Propuesta de reforma electoral

México, DF., a 6 de julio de 2007.

Consulta Pública de la Reforma del Estado

Autores:

Senadora Eva Contreras Sandoval

Dr. Ricardo Espinoza Toledo, UAM-I/AMEP

Dr. Adrián Giménez-Welsh, UAM-I/AMEP

Introducción

La década de los noventa ha sido considerada la época de las transiciones y de la consolidación de las democracias de la llamada tercera ola. Las estrategias para llegar a esta fase de desarrollo democrático han tenido como sustento la construcción de instituciones y de normas de funcionamiento, pero paralelamente la sociedad civil ha alcanzado una cultura política más desarrollada que demanda mayor participación y rendición de cuentas de sus gobernantes y de sus

representantes. Por razones explicables, los sistemas electorales son expresión de los partidos políticos, pero las circunstancias socioculturales y políticas de nuestros países empujan a la incorporación de los movimientos sociales y de las organizaciones no gubernamentales en los procedimientos de toma de decisiones. Las nuevas circunstancias históricas demandan una relación más profunda y de mayor calidad, de los partidos políticos con los ciudadanos. ¿Cómo lograr el fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos electorales sin que ello afecte el rol que la constitución le ha asignado a los partidos políticos en la conducción de la vida social, económica, cultural y política del país? Este texto propone una pista de solución que, aunque modesta, busca elevar el prestigio de los partidos políticos abriendo una compuerta más a la participación ciudadana en la decisión acerca de quién los ciudadanos desean que ocupe los primeros lugares de las listas de los partidos.

Existe consenso en que sólo mediante el voto en las urnas pueden los ciudadanos escoger a sus representantes y exigir a los gobernantes rendir cuentas, a condición de que las elecciones sean realmente libres, competitivas y justas. Si los gobernantes obstruyen, desvían o corrompen los procesos electorales en su intento por conservar el poder, sus acciones subvierten la consolidación de la democracia, minando, además, su propia legitimidad (Pippa Norris, 2004).

No está por demás recordar algunas de las tesis primigenias que hicieron del profesor francés, Maurice Duverger, uno de los más destacados en el estudio de los partidos políticos y su relación con los sistemas electorales. Los efectos de las fórmulas electorales son de dos tipos: a) mecánicos y b) psicológicos. Los

efectos mecánicos, por un lado, son los que están contemplados en la legislación correspondiente (el COFIPE, en México), esto es, el método de asignación de asientos para definir tanto la representación de los partidos como la determinación de escaños correspondientes a un partido, de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos: el sistema mayoritario conduce a la sub-representación de los partidos minoritarios, aunque es más efectivo para crear mayorías coherentes (de un solo partido) en el Congreso; los sistemas proporcionales son más representativos, pero menos eficaces, dado que inducen a la dispersión del voto y sus consecuentes dificultades para construir las coaliciones mayoritarias necesarias.

Por otro lado, los efectos psicológicos son las reacciones del electorado y de los actores políticos de los partidos ante las variables e inevitables limitantes que contiene una determinada normatividad electoral. Por ejemplo, un elector que no se considere tomado en cuenta en las relaciones partido-ciudadano, tenderá a abstenerse o ejercerá un voto de castigo, siempre y cuando sea un elector informado. Igualmente, un actor político (o aspirante a una candidatura) que piense tener presencia electoral en un distrito o circunscripción, y no sea propuesto como candidato por su partido político, tenderá a desertar y unirse a otro partido que le ofrezca darle continuidad a su carrera política.

De ahí que el sistema electoral sea considerado una de las estructuras esenciales en la construcción de una democracia de calidad. El supuesto subyacente es la idea de que la ingeniería electoral tiene consecuencias en las opciones de los votantes y en la representación política en virtud de que las reglas electorales estructuran el comportamiento de los partidos y sus actores políticos. Dicho en otros términos, el rediseño electoral tiene efectos importantes pues

determina qué candidatos son elegidos al Poder Legislativo y qué partidos devienen gobierno. Ambos supuestos son fundamentales en la democracia representativa y deliberativa, pero también ejerce cierta influencia en el ámbito individual. Es decir, la ingeniería electoral incide en el comportamiento de los actores políticos y en los electores.

Las ventajas del sistema electoral mixto

Las reformas constitucionales de 1996¹ en México y su expresión en la autonomización del Instituto Federal Electoral y los cambios procedimentales operados en el COFIPE fueron considerados adecuados en su momento para asegurar elecciones libres, competitivas y justas, no obstante la insatisfacción de algunos actores políticos. Estos cambios fueron fundamentales para la transición a la democracia en México y para la alternancia en el poder en el proceso electoral del 2000 o en la nueva configuración del Congreso a partir de 1997.

Como se sabe, México ha optado por un sistema mayoritario combinado con la representación proporcional, un original sistema mixto que, sin embargo, ha sido cuestionado por los partidos por razones diversas. Entre otras cosas, las tensiones al interior de los partidos en la selección de candidatos a puestos de elección ha generado tensiones intrapartidistas que han dado lugar a escisiones que en algunos casos han sido dramáticas, al menos para los tres partidos políticos más representativos. Pero también se le cuestiona por su poca capacidad

¹ Estos cambios tienen como antecedentes las reformas de los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari, de Miguel de la Madrid y de López Portillo. El tema ha sido ampliamente tratado por distintos autores. Véase bibliografía al final del texto.

para darle espacios a las sensibilidades políticas regionales en la selección de candidatos a puestos de elección local, estatal y nacional.

Los sistemas electorales basados en el principio mayoritario han sido valorados positivamente por institucionalizar los mecanismos de rendición de cuentas políticas y por los incentivos que ofrece en la integración del Poder Legislativo. También han sido evaluados favorablemente por su efectividad legislativa en tanto propician la formación de mayorías coherentes, y su grado de participación. Pero favorecen a los partidos grandes. La representación proporcional, a su vez, ha sido defendida por su carácter incluyente y por sus posibilidades de repartir el poder y de expresar la pluralidad social e ideológica del país y la representación de las minorías: étnicas y de género. El debate a favor o en contra de cada uno de ellos o de los sistemas combinados ha sido una de las características de los estudios recientes sobre sistemas electorales (Mathew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg, 2001), sin que haya posiciones únicas sobre el tema.

Por otro lado, la dimensión proporcional de los sistemas electorales mixtos presenta menos obstáculos a las fuerzas políticas para llegar al Congreso o Parlamento en la medida que abre las puertas a partidos con menores porcentajes de votos. Los partidos promueven los intereses de sus electores de manera más definida dados los vínculos de afinidad, regional, ideológica u otras, reforzando la representación-mandato (Cf. Adam Przeworski, 1999 et all). Esta modalidad posibilita una mayor movilización y participación de la sociedad. La competencia partidista se encontrará en un espectro espacial más amplio, y no únicamente en términos ideológicos. El punto medio estará menos saturado, lo que hace más

intensa la competencia electoral, y el electorado fortalece las lealtades partidistas, evitando con ello las escisiones sociales. Estas circunstancias generan mayores incentivos de participación ciudadana en los procesos electorales: se maximizan los incentivos en las votaciones, y se combate la apatía electoral y el malestar hacia los partidos. Pero esto no es posible lograrlo en situaciones, como la mexicana, en que las listas de representación proporcional son cerradas y bloqueadas, es decir, del arbitrio exclusivo de los partidos políticos. Pero los partidos también son beneficiados. Los incentivos son muchos, aquí sólo enumeramos algunos que nos parecen más sobresalientes.

- Una mayor vinculación de los partidos con la ciudadanía puede incrementar el voto de los electores indecisos.
- Una mayor vinculación de los candidatos de representación proporcional a través del acercamiento con la ciudadanía fortalece la presencia de los partidos en las circunscripciones.
- Una mayor relación de los partidos con la ciudadanía contribuye al mejoramiento de su imagen
- Una mayor vinculación de los partidos con la ciudadanía en las circunscripciones fortalece la unidad partidista en las regiones
- La unidad partidista en el ámbito subnacional fortalece la unidad y disciplina a nivel nacional.

Partiendo de las premisas anteriores, nuestra propuesta es la de un sistema electoral mixto que concilie los intereses de los partidos con los del electorado, desbloqueando las listas.

Las listas pueden ser cerradas pero no bloqueadas.

Muchos de los sistemas de representación proporcional de Europa utilizan listas abiertas, en las cuales los votantes pueden indicar no sólo el partido de su preferencia, sino también su candidato favorito dentro de ese partido. Países como Nueva Zelanda, Finlandia, Dinamarca, Eslovenia, República Checa, Uruguay, Australia, por mencionar algunos, han transitado hacia reformas electorales que buscan conciliar los intereses partidistas con los intereses de los ciudadanos a través de ese mecanismo.

En la mayoría de estos sistemas, el voto para un candidato así como para un partido es opcional y, cuando la mayoría de los electores votan más por el partido que por los candidatos, la opción de elegir candidatos tiene poco efecto. Pero en otros casos esta elección tiene una gran importancia, ya que los electores deben votar por candidatos, y el orden en que los candidatos son electos está determinado por el número de votos individuales que reciben.

Si bien este modelo brinda a los votantes una mayor libertad en la elección de sus candidatos, también genera efectos no deseables. Dado que los candidatos dentro del mismo partido compiten efectivamente entre sí por los votos, esta forma de lista abierta puede producir conflictos y fragmentación interpartidarias. También puede acabar con los beneficios partidistas de presentar listas con fórmulas de candidatos diversos. Peor aún, este sistema también

incrementa la influencia de los grupos de interés en detrimento de la democracia y la libre participación, en particular cuando los electores tienen tantos votos como escaños a ocupar y los pueden distribuir entre los candidatos de una sola lista de partido o entre varias listas diferentes, como ellos lo deseen. Tanto la posibilidad de votar por más de un candidato en diferentes listas de partidos, como la de emitir más de un voto por un solo candidato (voto "acumulativo"), incrementan los efectos perversos de las listas abiertas.

Por ello, nuestra propuesta consiste en mantener las listas cerradas, pero no bloqueadas. El sistema de listas presentadas por los partidos debe permitir votar por candidatos individuales y, por esa vía, redefinir el orden de prelación, exceptuando las dos primeras posiciones, que serán definidas por el partido. La razón de esta salvedad radica en que esas dos primeras posiciones representan los liderazgos partidistas que se habrán de encargar de los liderazgos parlamentarios en virtud de su experiencia, su liderazgo ideológico reconocido por su propio partido y los demás partidos, sino también por un amplio sector de la ciudadanía.

La distribución de escaños a partidos (incluyendo alianzas electorales) seguirá siendo proporcional a los votos siguiendo el sistema de representación proporcional de lista de partido, tal como lo establece el COFIPE. La elección de candidatos de la lista de partido no está predeterminada, porque depende enteramente del número de votos individuales emitidos para cada candidato. El votante elige el número de sus candidatos (la lista de candidatos, en la cual cada uno tiene asignado un número de identificación, está a la vista del votante) y lo escribe o señala en la papeleta. Como resultado, la elección no es exclusivamente

una competencia entre partidos, es también una competencia entre candidatos individuales de la lista del partido a partir del número cuarto. La opción del electorado es votar por un partido y por candidatos individuales nominados y ordenados provisionalmente por una lista de partido.

El partido somete una lista de nombres, que debe respetar la equidad de género, y propone un orden de prelación. Los candidatos en las listas de partido, son organizados por los votantes, salvo los dos primeros que serán definidos por los partidos, y sólo si nadie opta por hacer modificaciones se respeta el orden propuesto por los partidos. El número de nombres no puede ser mayor que el número de escaños a llenar en cada circunscripción plurinominal, tal como lo define el COFIPE. Al ordenar a los candidatos individuales, los votantes tienen dos opciones: dejar sin cambios la lista presentada por el partido o votar hasta por tres candidatos de su preferencia. Si bien un votante también puede decidir no hacer ningún cambio en la lista, su voto o papeleta cuenta para el número de escaños atribuidos al partido. Los votantes no pueden registrar los nombres de candidatos de otros partidos: el voto no se puede dividir entre dos o más partidos. Los ciudadanos pueden darle su voto hasta a tres candidatos registrados en la lista de un mismo partido.

Luego de realizadas las operaciones tendientes a determinar el cociente electoral, el cómputo de resultados procede de la siguiente manera: Primero, para cada circunscripción, el número de escaños que cada partido recibe está determinado en base al total de votos para el partido. Segundo, los candidatos ganan estos escaños de acuerdo a su orden. Este orden está basado en el

número de veces que el nombre o número de un candidato aparece en todas las papeletas.

Esta solución no debilita el control de los partidos sobre sus candidatos ni conlleva una baja disciplina partidaria, al contrario, la fortalece.

De las adecuaciones y modificaciones al Cofipe

En esencia, al elegir en la pista de representación proporcional, el votante se pronuncia por un partido y, simultáneamente, puede hacerlo por uno, dos o tres candidatos registrados por el partido o dejar la lista de candidatos tal y como la presenta el partido.

Con estas listas cerradas, pero desbloqueadas se forzaría a los partidos a acercarse más a los ciudadanos, a darle mayor realce a los líderes locales, se le daría una dimensión regional a la política y se obligaría a los candidatos plurinominales a hacer campaña política². Se fortalecería asimismo la rendición de cuentas no sólo del partido, sino de actor político para futuras elecciones.

Al mismo tiempo, los partidos se verían fortalecidos porque aparecerían como más atractivos para los ciudadanos gracias a la existencia de candidaturas con mayor arraigo local y regional, lo que, incluso, fortalecería las candidaturas provenientes de los grupos étnicos.

Nuestra propuesta permitiría ganar en calidad representativa, elevar la participación ciudadana y hacer más responsables y confiables a los partidos políticos. El sistema electoral propuesto tendría las características siguientes:

² Entendemos que esto representaría gastos de campaña, pero se fortalecería la calidad de la representación, se fortalecería, reiteramos, la relación de los partidos con las regiones y con los ciudadanos.

	Representatividad	Efectividad	Participación
Mayoritarios	-	+	+
Proporcional	+	-	+

Si bien esta clasificación dicotómica resulta simple a primera vista, muestra un aspecto adicional favorable al señalado en las tipologías de los sistemas electorales de América Latina (Cf. Mark Payne et al, 2003:95), porque nuestra propuesta está encaminada al fortalecimiento de las relaciones de los partidos con los electores y el incremento de la participación ciudadana.

Con base en las consideraciones hasta aquí expresadas, la propuesta de adecuaciones y modificaciones al COFIPE se sintetiza en lo siguiente:

1. Se mantiene la elección directa a los cargos de representación proporcional;
2. La propuesta abarca a los senadores y diputados de representación proporcional exclusivamente;
3. Se mantienen las listas cerradas de los partidos con la modalidad de ser desbloqueadas por los electores, salvo en las dos primeras posiciones.
4. El ciudadano elector tiene hasta tres elecciones de desbloqueo;
5. Los partidos políticos siguen presentando sus listas de candidatos: cuarenta candidatos por partido en cada una de las cinco circunscripciones para la Cámara de Diputados y 32 por partido para el Senado en una circunscripción nacional, pero el orden de prelación depende de los votos individuales recibidos;
6. El ciudadano vota obligatoriamente por un partido y por los candidatos de ese partido;

7. Las fórmulas de asignación de espacios o asientos de los partidos sigue siendo el que rige actualmente en el COFIPE;
8. Las listas de los candidatos de los partidos serán colocadas en las urnas, a la vista de los votantes;
9. Eso significa adecuar y modificar el COFIPE en sus artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 en su fracción 6, 82, 205, 255, 256 y 259.

ATTILLI, ANTONELLA (coord.). 2000 *Treinta años de cambio político en México*. Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana, México.

BECERRA, WOLDENBERG Y SALAZAR. 1998. *La mecánica del cambio político en México*, Cal y arena,

DUVERGER, MAURICE. 1984. *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

ESPINOZA TOLEDO, RICARDO Y JIMÉNEZ OTTALENGO REGINA. 2006. *La representación política y el Congreso Mexicano*, Cuadernos de Investigación 35, IIS-UNAM, México.

GIMATE-WELSH, ADRIÁN. 2006. "Democracia y representación. Una mirada institucional y procedimental de la transición mexicana" en *La representación política en el Congreso Mexicano*. Coordinadores Ricardo Espinoza Toledo y Regina Jiménez-Ottalengo. ISS-UNAM

NORRIS, Pippa. 2004. *Electoral Engineering. Voting rules and Political Behavior*. Cambridge. Cambridge University Press.

PAYNE, MARK, et al. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América latina*. Banco Interamericano de desarrollo. Instituto Interamericano para la democracia y la asistencia electoral. Washington D.C.

PRZEWORSKI, ADAM, PRZEWORSKI, STOKES, Susan, MANIN, Bernard. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge. Cambridge University Press.

SALAZAR, LUIS, coord. México .2001. *Alternancia y transición a la democracia*, México: Cal y Arena.

SHUGART, MATTHEW SOBERG, Martin Wattenber. 2001. *Mix-Member Electoral Systems. The Best of both Worlds?* New York. Oxford University Press.

