

## ¿Qué se solucionaría con la reducción del número de diputados y senadores?

-Fernando Dworak\*

Si dependiera de las ideas y buenas intenciones, hace ya mucho tiempo que se hubiera destrabado la agenda de cambio institucional que se conoce como la “Reforma del Estado”. Al menos eso se piensa al revisarse la cantidad de propuestas que se han venido planteando a lo largo de casi veinte años; unas con mayor sustento académico que otras, pero la mayoría contrapuestas entre sí.

Sin embargo, el debate ha quedado detenido: las agendas ambiciosas sólo han generado el miedo al cambio entre la clase política y la opinión pública. Esto porque no se han presentado propuestas concretas y puntuales, acompañadas de diagnósticos asertivos sobre nuestra problemática, así como una proyección de los efectos que determinada reforma traería. Y todo esto ocurre en detrimento de la consolidación de nuestra frágil e incompleta democracia.

Al no haber un diagnóstico que permita distinguir cuáles son los problemas de nuestro diseño institucional, presentando propuestas que planteen precondiciones y tiempos para cada reforma deseada, el debate se desvirtúa. Gracias a eso surgen las soluciones fáciles y cosméticas que llegan a ser populares entre la ciudadanía.

Pero estas últimas iniciativas podrían, de ser aprobadas, generar mayores complicaciones en nuestra gobernabilidad; pues se enfocan en los síntomas en lugar de los verdaderos problemas. Por desgracia, la mayoría de las propuestas que se han venido presentando en torno a la Reforma del Estado caen en esta categoría.

Una de estas propuestas se refiere a la reducción al número de legisladores, ya sea en alguna o en las dos cámaras federales. De esta forma, se piensa que el Congreso funcionaría mejor si se disminuyen o eliminan a los diputados y senadores de representación proporcional.

Aunque estas iniciativas se han venido presentando de manera constante en los últimos años, se va a utilizar para el presente análisis la que propuso el senador panista Juan Bueno Torio el 21 de febrero pasado. De acuerdo con ésta, el número de legisladores –que considera elevado– hace que sea difícil llegar a consensos y se haga más lento el trabajo en las cámaras. Por lo tanto, es la causa de la improductividad del Congreso. Además, considera que esta reforma generaría un ahorro significativo en el presupuesto del Poder Legislativo.

Con los anteriores elementos, propone la eliminación de la figura plurinominal, eliminando a los 200 diputados de representación proporcional. Así, incrementaría 100 diputados según el principio de distritos uninominales, quedando la Cámara de Diputados con una

---

\* Maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Reino Unido y coordinador y coautor de *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (Fondo de Cultura Económica, 2003). Contacto: [www.fernandodworak.com](http://www.fernandodworak.com).

membresía de 400. En cuanto al Senado, pretende desaparecer la figura plurinominal, reduciendo de 128 a 96 senadores.

De esa forma, Bueno Torio espera que el legislador se conduzca de una manera más cercana con la sociedad, permitiendo con ello la rendición de cuentas. Esto, además, generaría un Congreso profesional que funcione de manera eficaz, eliminando también lo que percibe como “improductividad” del Poder Legislativo.

A primera vista, no sonaría mal la propuesta. Incluso, como ya se dijo, resulta popular. Sin embargo, ¿se sostienen los postulados que defiende la iniciativa? Vamos a ver cada uno de éstos por separado, para después analizar qué es lo que de verdad genera el problema percibido.

### **¿Se debe la “parálisis e improductividad” al número de legisladores?**

El suponer que el Congreso no funciona porque existen demasiados legisladores parte de un equívoco de origen y de fondo: creer que todos participan de igual manera en todas las iniciativas y debates. Esto equivaldría además a suponer que tienen el mismo peso en el proceso de toma de decisiones. Y esto nunca ha sucedido –ni siquiera durante el siglo XIX, cuando presuntamente los diputados y senadores se comportaban de manera independiente.

Para empezar, el problema que enfrenta el Congreso no es su tamaño, sino la falta de incentivos que tienen los legisladores para atender los trabajos parlamentarios. Como consecuencia de esto, impera la percepción de que nuestro Poder Legislativo no trabaja. ¿Y qué se tiene que hacer para que pongan manos a la obra?

Hay que comprender que un diputado o senador va a desempeñar determinadas funciones – como serían legislar, realizar labores de gestoría o entrar en contacto con grupos de interés– sólo si percibe que ello le traerá alguna utilidad. Es decir, si esto le va a generar un mayor apoyo para continuar con su carrera política ya sea si compitiese para ese mismo puesto o para otro.

De lo anterior se desprende que ningún legislador tendrá el tiempo, o siquiera el interés, por intervenir en todos los debates. Es más: para una discusión especializada existen las comisiones parlamentarias, y se esperaría que un diputado o senador ingrese en aquellos temas que le resulten de interés. Sin embargo, eso no sucede en México.

Al no haber una carrera legislativa, nuestros diputados y senadores se preocupan por continuar con su carrera en algún otro puesto. Por eso se ven obligados a seguir a rajatabla la línea que les imponen aquellos que decidirán cuál será su siguiente trabajo: los dirigentes partidistas. De esa forma, no tienen incentivos para especializarse o siquiera atender sus obligaciones en el Pleno o en las comisiones.<sup>1</sup> Bajo esta óptica, la reducción en el número de legisladores no sería una solución.

---

<sup>1</sup> Ver Fernando Dworak (coordinador), *El legislador a examen El debate sobre la reelección legislativa en México* (México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados, 2003).

Y menos lo sería eliminar a los legisladores de representación proporcional: un análisis detenido muestra que son éstos los más activos, pues muchos de ellos tienen el mandato de sus partidos para realizar labores específicas. Por lo tanto, esta reformaría debilitaría aun más al Congreso sin restaurar la reelección inmediata. Es necesario permitir que nuestros diputados y senadores puedan competir por el mismo puesto antes de tocar este tema.

Entonces, el problema de la falta de acuerdos en el Congreso se debería enfocar en los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes manejan las negociaciones políticas. Al no haber carreras parlamentarias, llegan a tener un control notable sobre sus legisladores, imponiendo la mayoría de las veces su línea a rajatabla.

Y lo peor: ellos no solo son irresponsables al no volverse a presentar al mismo puesto en la siguiente elección, sino que la mayoría de ellos han estado “brincando” de cámara en cámara a través de los asientos de representación popular sin destrabar los problemas que nos aquejan.

### **¿Qué tan significativo sería el ahorro, si se decide redimensionar al Congreso?**

De acuerdo con la iniciativa del senador Bueno Torio, la reducción del número de legisladores traería un ahorro sustancial al erario público. Sin embargo, nunca hace una estimación de cuánto ascendería: tan sólo se limita a decir que para el año de 2008 se ha destinado para el Congreso un total de \$8'049'212,091 pesos, de los cuales el Senado recibiría \$3'318'740,998 y la Cámara de Diputados \$4'730'471,099.

Veamos: calculemos un estimado de 2 millones de pesos de ahorro por cada legislador, entre sus dietas y otros gastos. De esta forma, estamos hablando de aproximadamente 264 millones de pesos, 200 para la Cámara de Diputados y 64 para el Senado. Podríamos incluso duplicar este monto –por cuanto se nos haya olvidado que incluyan las erogaciones por concepto de prestaciones– y decir que la cámara baja dejaría de gastar alrededor de 400 millones de pesos y su colegisladora 128.

¿Es una cantidad considerable? Para el bolsillo de un individuo, ciertamente. Pero apenas cuenta en el presupuesto del Estado. Por más que queramos inflar esta cantidad, estaríamos hablando de los gastos de una subsecretaría mediana de la Administración Pública Federal. Y este monto bien se lo puede readjudicar el Congreso sin mucho problema.

### **¿Generaría la aprobación de la iniciativa un cambio en el comportamiento de los legisladores?**

El texto de la iniciativa asegura que la reforma, de aprobarse, haría que el legislador se conduzca de una manera más cercana con la sociedad, permitiendo con ello la rendición de cuentas. Si fuera cierto, los legisladores electos en distritos uninominales serían hoy ejemplo de cercanía con sus electores. Lamentablemente, no es así: el problema no se resuelve reduciendo el número de diputados y senadores, sino haciéndolos responsables a través de la reelección inmediata.

## ¿Cuántos diputados y senadores deberíamos tener?

Como se ha visto a lo largo del presente texto, el problema no es el aumento o la eliminación de 100 ó 200 legisladores, sino el hacerlos responsables. Y para ello, es necesario pensar en la reelección inmediata como precondition para redimensionar al Poder Legislativo. Sin embargo, no está de más preguntarnos si nuestro Congreso es realmente demasiado grande según los parámetros internacionales, así como cuántos diputados y senadores deberíamos tener.

Si lo comparamos con otros órganos legislativos, nuestra Cámara de Diputados no es demasiado grande. Se han hecho estudios que muestran que, para ser eficaz, el tamaño estas asambleas correspondería idealmente a la raíz pública de la población.<sup>2</sup> Según ese cálculo, a nuestra cámara baja le corresponderían 464 diputados. Parece que no estamos demasiado arriba del parámetro óptimo, como para pensar en disminuir el número de legisladores.

Incluso países con poblaciones similares o inferiores a México tienen más legisladores, como el caso de la Cámara de los Comunes del Reino Unido (659 miembros), el Bundestag Alemán (601 miembros) o la Asamblea Nacional en Francia (577 miembros). En cambio, sí habría problemas de organización y logro de acuerdos en asambleas compuestas por miles de personas, no cientos, como es el caso del parlamento de China con 2985 legisladores.

La información anterior nos debe llevar a plantearnos otro tema: la forma en que está diseñado nuestro sistema electoral para ambas cámaras. Tal vez una parte del problema no radique en el número de legisladores, sino en la forma en que concebimos la representación. Para explicar esto, revisemos a las dos asambleas por separado.

### Cámara de Diputados

El sistema electoral que utilizamos en ambas cámaras es conocido como mixto. Su virtud consiste en que, al combinar principios de representación mayoritarios y proporcionales, asegura de manera simultánea la representación de las candidaturas y la incorporación de las minorías. Su popularidad ha ido creciendo en el mundo por estas virtudes: en los últimos 50 años pasó de utilizarse en un solo país, Alemania, a existir hoy día en 30.<sup>3</sup>

Sin embargo, ambos criterios de representación operan en la Cámara de Diputados bajo parámetros que los hacen ineficaces y hasta excéntricos.

*Diputados electos por distritos de mayoría.* Hasta 1977, los distritos electorales se conformaban de acuerdo a una base poblacional. Entre 1824 y 1915 se requería de un mínimo de habitantes que oscilaba, según la constitución vigente, entre 40,000 y 150,000.

---

<sup>2</sup> Rafael Vergara Tenorio, “El tamaño de las asambleas nacionales”, tesis de licenciatura, México, ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, 1995.

<sup>3</sup> Ernesto Calvo Marcelo Escolar, “La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones”, en *Política y Gobierno*, Vol. X, núm. 2, 2003.

Por su parte el artículo 52 de la Constitución de 1917 fijó de manera inicial una constante de 60,000 habitantes, llegando en la reforma de 1972 a 250,000. Sin embargo, la reforma política de 1977 suprimió la referencia a una base poblacional para conformar distritos, adoptándose un número fijo de diputados a elegir por la vía uninominal: 300. Esta cantidad se ha mantenido hasta el día de hoy.

¿A qué se debió este cambio? Tal vez a que no importaba mucho en aquel entonces el número de diputados, pues el Presidente hacía lo que quería. Además, el ciudadano no notaría la diferencia, pues los legisladores respondían más bien a quien les asegurase la continuación de sus carreras políticas: el presidente en turno. Por lo tanto, una cantidad fija era mucho más maniobrable.

Ahora bien, el actual sistema hace que aumenten con cada distritación los costos para hacer campañas, lo cual lleva a elecciones cada vez menos competitivas en términos de recursos. Además, un distrito más grande implica mayor tiempo para atenderlo en labores de, por ejemplo, gestoría.

Por lo tanto este sistema aumenta el costo de oportunidad para otras labores como el trabajo legislativo en sí. Y la creación de un total de 400 distritos sólo paliaría los problemas, pero no atacaría el fondo. Estos problemas se harían patentes en un escenario de restauración de la reelección legislativa, pues el diputado tendría mayor necesidad de volver a su base electoral si desea ganar el apoyo que necesita para continuar en su puesto.

Aunque la solución óptima sería regresar a la base poblacional para la integración de los distritos de mayoría, esto implicaría que habría más de 300, o quizás hasta de 400. Y para que esto suceda, el ciudadano debe tener el convencimiento de que un diputado lo representa de manera eficaz, o de lo contrario no prosperaría semejante iniciativa. Por lo tanto, la restauración de las carreras parlamentarias es una precondition para poderse plantear el problema en su debida dimensión.

*Diputados electos por el principio de representación proporcional.* Aunque la mayoría de los países donde existen los sistemas mixtos conciben a estos asientos como una compensación contra la exclusión de minorías que traen los sistemas mayoritarios, en México tenemos un número fijo. Y esto genera distorsiones en la representación.<sup>4</sup>

Por lo tanto, una agenda de reformas a este sistema implicará que el número de asientos no sea fijo sino, como ocurre en la mayoría de las experiencias comparadas, una medida de compensación para reflejar la representatividad de los partidos. Otras medidas serían el voto en boletas separadas por el candidato del distrito y por la lista del partido, así como hacer más proporcionales las fórmulas de asignación de asientos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Calvo y Escobar, *op. cit.*

<sup>5</sup> Josep María Colomer, "Reflexiones sobre la reforma política en México," en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado* (México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002).

Sin embargo, mientras los asientos de representación proporcional sean vistos como el medio para “reciclar” a políticos que se han destacado por cualquier cosa menos por su responsabilidad, seguirá gozando de popularidad la idea de eliminarlos. Por otra parte los partidos no aprobarán esta propuesta, pues disminuiría el poder de algunos dirigentes anquilosados, quienes ingresan a los órganos de representación por esta vía.

En resumen, el problema que plantea la existencia de diputados electos por la vía de representación proporcional no va a tener solución mientras no se plantee el tema central: responsabilizar a nuestra clase política a través de la restauración de las carreras parlamentarias.

### Senado de la República

La Cámara Alta tiene un problema diferente. En 1874 se le restauró como un órgano de representación federal, tal y como lo fue en 1824. De esa forma, las legislaturas locales declaraban electos a los dos candidatos que obtenían el mayor número de votos en una elección indirecta de primer grado. Esto es, un sistema en que los ciudadanos elegían a un –valga la redundancia– elector, quien votaba a su vez por un candidato.

Hacia 1917, la elección al Senado se hizo por votación directa. Como consecuencia, dejó de ser una cámara federal a una que representa poblaciones que coinciden con el territorio de las entidades federativas. Por lo tanto, dejó de tener sustento la doctrina que lo refiere como el órgano de representación de los intereses de los estados y del Distrito Federal.

Durante la década de los noventa del siglo pasado, la reforma al Senado obedeció a las presiones por admitir a las minorías políticas en su interior; tal y como venía sucediendo con la Cámara de Diputados durante los años sesenta. De esa forma, en 1993 se estableció que se elegirían por cada entidad cuatro senadores: tres electos según el principio de mayoría relativa y uno por el de la primera minoría.

En 1996 se aprobó el modelo actual, incorporándose a los 96 ya existentes otros 32 elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Estos arreglos se hicieron para abrir la representación política, como ya se dijo, pero atendiendo a las coyunturas del momento, sin una visión de Estado.

En los arreglos bicamerales, la función principal de las cámaras altas es equilibrar las decisiones que toman sus colegisladoras. De esa forma, cada asamblea tiene una conformación diferente según el principio de representación sobre el que se fundamenta; el cual es por lo general demográfico o territorial.

Sin embargo, si ambas cámaras tienen sistemas mixtos, cada seis años sus equilibrios van a tender a ser muy similares. Tampoco existe un vínculo sólido entre los senadores y sus electores, pues no hay responsabilidad política. Además, y como ya se dijo, la doctrina constitucional está rebasada: el Senado no representa al pacto federal.

Por lo tanto, una reforma asertiva a la composición del Senado deberá responder dos preguntas torales. La primera: ¿es cierto que los senadores representan a las entidades federativas? Y la segunda: ¿es democrático que algunas de éstas se encuentren sobrerrepresentadas y otras subrepresentadas, al tener cada una un número igual de asientos?

Los senadores representarían a las entidades solamente si se presenta uno de dos arreglos: primero, que los órganos legislativos locales intervinieran en su designación, como sucedía en 1857; y segundo, cuando los gobiernos locales designaran a los integrantes de esta cámara, como ocurre en el Bundesrat alemán.

Como ya se dijo, a partir de 1917 el Senado representa a distritos que coinciden con el territorio de las entidades federativas, no a éstas o a sus intereses. Por lo tanto, valdría la pena concebir un sistema electoral que refleje los equilibrios políticos que existen en cada uno de los estados y el Distrito Federal, como se obtendría con la creación de 32 circunscripciones electorales que elijan un número determinado de senadores por el criterio de representación proporcional.<sup>6</sup>

También es preciso replantear la creencia de que cada entidad deba tener una representación igual a las demás. Este modelo lo importamos de los Estados Unidos, siendo producto a su vez de una negociación acordada en 1787 entre los estados grandes y pequeños al redactar su constitución: para ellos, no adoptarlo hubiera implicado la secesión. A esto se le conoce como el Compromiso de Connecticut.<sup>7</sup>

Actualmente dicho arreglo genera en nuestro vecino del norte una representación desigual de poblaciones de las entidades; especialmente cuando se abrió la elección de su Senado al voto popular en 1913. Además, se sobrerrepresenta a ciertas regiones y se subrepresenta a otras en el proceso de toma de decisiones.<sup>8</sup>

Por lo tanto el debate contemporáneo apunta a la conveniencia de que las entidades tuviesen un número variable de asientos, dependiendo de su población, con el fin de reducir esta desproporcionalidad. Esto ya se ha adoptado en países como Alemania.

¿Cómo podrían llegar a esta conclusión nuestros legisladores, pues desconocen por qué esta institución se encuentra así diseñada? ¿Cómo podríamos exigirles responsabilidad si, en caso de que el cambio resultara peor que estatus quo, no van a estar en ese mismo encargo después de la siguiente elección?

Aunque estas preguntas ayudarían a definir la problemática, una reforma de tal magnitud requiere de un amplio debate. Y no se puede tener esto si nuestros legisladores no pueden generar diagnósticos asertivos, dado que no se tiene la mínima continuidad para acumular

---

<sup>6</sup> José Woldemberg, "Comentario", en José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo A. Concha (editores), *La reforma del Estado. Estudios comparados* (México: Universidad Nacional Autónoma de México / Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996), pp. 122-123.

<sup>7</sup> Robert Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* (Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2003), pp. 22-24.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 56-64.

experiencia. Por lo tanto, una reforma a la composición del Senado que atienda su problemática real sólo podría abordarse en el mediano plazo, teniendo otra vez como precondition la restauración de las carreras parlamentarias.

### **A manera de conclusión**

Para llegar a ser un ejercicio de transformación hecho en el mejor interés de la Nación y no de un solo grupo, se debería concebir a la Reforma del Estado como un proceso gradual, incremental y permanente de evaluación y cambio de nuestras instituciones. Esto implica, fundamentalmente, que nuestros legisladores no sólo puedan acumular experiencia, sino también responsabilizarse por lo que aprueban o rechazan.

Cuando no se dan estas condiciones, como ocurre en nuestro país, se cae en dos escenarios. El primero: la clase política sólo aprobará aquellos cambios que la beneficien, o a cambio de prebendas para alguno de sus grupos. Como resultado, se tendrán siempre reformas subóptimas que sólo harán de remiendas provisionales.

O en segundo lugar, propondrán cambios que, aunque podrían llegar a ser populares, sólo los presentan para desviar la atención del problema de fondo: tenemos una clase política que se ha beneficiado de un sistema que fomenta la irresponsabilidad y ve con indulgencia el amateurismo.

Por lo tanto, la concreción de las transformaciones institucionales que verdaderamente necesitamos implicaría responsabilizar a nuestros políticos de sus aciertos y errores —y esto generaría un entorno competitivo en el que ellos perderían el poder desmedido que tienen. Por eso se rehusaron a debatir el tema de la reelección legislativa en el último ejercicio de la Reforma del Estado.

La mayoría de los temas que se han venido presentando a lo largo de los casi veinte años que lleva discutiéndose la Reforma del Estado están basados en especulaciones, algunas más fundamentadas académicamente que otras, sobre cómo podría funcionar nuestro país.<sup>9</sup> Sin embargo, todas las propuestas implican un salto al vacío ante la ausencia de diagnósticos asertivos sobre qué no funciona y por qué.

De no plantearse un proyecto permanente de revisión institucional que inicie responsabilizando a nuestra clase política, la Reforma del Estado seguirá siendo una agenda imposible de concretar. Y esto sólo generaría un mayor desencanto hacia las instituciones, allanándose el camino a quienes proponen soluciones demagógicas.

Si los ciudadanos no comenzamos a presionar a nuestros políticos para aprobar la reelección inmediata de los legisladores como precondition para debatir la transformación de nuestras instituciones, éstas seguirán transitado por el camino del deterioro y el

---

<sup>9</sup> Para ejemplificar esto con respecto a nuestro Poder Legislativo, ver: Fernando Dworak, *Anotaciones sobre la reforma institucional del Congreso*, ponencia presentada durante el Primer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, “¿Para qué sirve el Poder Legislativo en México?”, México, D.F., 18-19 de octubre de 2006. Se le puede descargar en: [www.fernandodworak.com](http://www.fernandodworak.com).

descrédito, con sólo algunos retoques cosméticos hechos en el interés de nuestros partidos. Y esto pone al Estado en una situación de vulnerabilidad no sólo internamente, sino también frente a los demás países.