

La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano

Pablo Javier Becerra Chávez

En este trabajo se estudia la evolución del sistema electoral mexicano desde la óptica de las fórmulas y mecanismos que transforman los votos de los ciudadanos en posiciones de representación en el Poder Legislativo, durante el periodo 1946-1994. En este contexto se analiza la lógica de la integración de las cámaras de diputados y senadores y algunos de sus problemas, como la sobre o la subrepresentación de los partidos políticos.

Después del proceso electoral federal de 1994 nuevamente se ha puesto sobre la mesa de discusión la cuestión de la reforma electoral. Sin lugar a dudas, uno de los aspectos fundamentales de esa reforma por venir es el que se refiere al sistema de representación; es decir, a las fórmulas que convierten los votos de los ciudadanos en posiciones en las cámaras de diputados y senadores. Ello es así porque a pesar de que este aspecto fue reformado en 1990 (en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales original —en adelante COFIPE—) y en 1993 (cuando se suprimió la llamada “cláusula de gobernabilidad” y se abrió la Cámara de Senadores a la representación de la oposición), quedaron pendientes de solución algunos problemas fundamentales.

En este texto se realiza el análisis de la evolución reciente de este aspecto del sistema electoral mexicano, tanto en su plano legal como en su aplicación en los procesos recientes. De tal manera, se desarrolla en primer lugar el antecedente del actual sistema de representación, desde la figura de los “diputados de partido”, intro-

ducida por la reforma de 1963, hasta los “diputados de representación proporcional”, introducidos por la reforma de 1977. En segundo lugar, se analiza el diseño previsto por el COFIPE de 1990, a partir de la reforma constitucional que le dio origen, y su modificación de 1993, cuyo avance aparente fue la desaparición de la cláusula de gobernabilidad.

El sistema de representación hasta antes del COFIPE

El sistema de mayoría simple

La Constitución de 1917 y las leyes electorales de 1917, 1918, 1946 y 1951 establecieron el principio de representación por mayoría simple para todas las elecciones federales: presidente de la República, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. En la primera de las cámaras (la llamada cámara baja), este principio se concretó en circunscripciones uninominales denominadas distritos electorales; en tanto que en la segunda (la cámara alta), lo hizo en circunscripciones binominales constituidas por cada una de las entidades del país. De tal manera, en los distritos electorales se elegía un diputado y en las entidades dos senadores. Durante el periodo de vigencia de estas leyes, y hasta antes de la reforma de 1963, imperó el principio de que el que ganara, así fuera por un voto de diferencia, se llevaba todo. A partir de la fundación del partido gubernamental, en 1929, esto se tradujo en el dominio abrumador de este partido (bajo las tres denominaciones que ha tenido: PNR, PRM y PRI) en las dos cámaras legislativas, lo cual configuró uno de los pivotes básicos del régimen político mexicano: el predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo, debido a que la mayoría de los legisladores pertenecían al partido del presidente de la República y su carrera política dependía por completo de él.

En el cuadro 1 puede apreciarse esta situación en lo que se refiere a la Cámara de Diputados para el periodo 1946-1961. En esos años el PRI tuvo una votación mínima de 73.5% en 1946 y una votación máxima de 93.6% en 1949; sin embargo, nunca tuvo menos del 93.7% de los diputados (su mínimo de 1946), y en dos ocasiones llegó a tener el 96.6% (en 1949 y 1961). Los partidos opositores solamente alcanzaban el mínimo de representación que les permitían sus muy escasos triunfos de mayoría relativa. Durante el periodo considerado, la oposición en su conjunto nunca alcanzó a tener

siquiera un 10% de la cámara. Sus dos mejores años fueron 1946 (con el 6.3%) y 1952 (con el 6.2%), años de las disidencias de Ezequiel Padilla y Miguel Henríquez. Se trata del periodo de maduración del sistema de partido hegemónico o “virtualmente único”.¹

Cuadro 1
Porcentajes de votación y de diputados obtenidos
por partido, 1946-1961

	PAN	PRI	PPS	PARM	PNM	FPP	Otros*
1946							
Votación	2.2	73.5	n.e.	n.e.	n.e.	n.p.	24.3
Dips. (abs.)	4	134					5
Dips. (%)	2.8	93.7					3.5
1949							
Votación	5.6	93.6	0.5	n.e.	n.e.	n.p.	—
Dips. (abs.)	4	142	1				
Dips. (%)	2.7	96.6	0.7				
1952							
Votación	8.7	74.3	0.9	n.e.	0.7	15.9	—
Dips. (abs.)	5	151	2		1	2	
Dips. (%)	3.1	93.8	1.2		0.6	1.2	
1955							
Votación	9.2	89.9	0.7	n.e.	0.3	n.e.	—
Dips. (abs.)	6	152	2		1		
Dips. (%)	3.7	94.4	1.2		0.6		
1958							
Votación	10.2	88.2	0.7	0.4	0.3	n.e.	—
Dips. (abs.)	6	152	1	1	1		
Dips. (%)	3.7	94.4	0.6	0.6	0.6		—
1961							
Votación	7.6	90.3	1.0	0.5	0.3	n.e.	—
Dips. (abs.)	5	172	1	0	0		
Dips. (%)	2.8	96.6	0.6	0	0		

Fuente: Juan Molinar H., *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*, Cal y Arena, México, 1991, pp. 50-51; Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, El Colegio de México, México, 1991.

Notas: *: Otros en 1946 incluye PDM, FUR y PDI.

n.e.: No existía. n.p.: No presentó candidatos.

¹ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*, Cal y Arena, México, 1991, pp. 50-51; J. Woldenberg, “Estado y partidos: una periodización”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, UNAM-IIS, México, 1993, pp. 83-96; y J. Peschard, “El fin del sistema de partido hegemónico”, *ibid.*, pp. 97-118.

Como también puede apreciarse en el cuadro 1, la Cámara de Diputados no tuvo el mismo tamaño a lo largo del periodo considerado. Así, en 1946 estuvo integrada por 143 diputados; en 1949 por 147; de 1952 a 1958 por 161, y en 1961 por 178. Esto se debe a que el artículo 52 constitucional establecía la elección de un diputado por una cierta cantidad de habitantes (la versión original de 1917 la fijaba en sesenta mil o fracción de veinte mil), en función de lo cual se diseñarían los distritos electorales. Este modelo obligaba a que con cierta frecuencia se modificara dicho artículo para ponerlo en concordancia con la evolución demográfica del país. Así, este precepto se reformó en 1928, 1942, 1951, 1960, 1972 y 1974 para actualizar la base demográfica para la elección de un diputado, hasta ubicarla en este último año en doscientos cincuenta mil habitantes o fracción que pasara de ciento veinticinco mil.²

En este contexto, los pocos partidos que lograban sobrevivir encontraban poco estimulante permanecer en un sistema electoral, bajo cuyas reglas (escritas y no escritas) sabían de antemano que resultaba imposible ganar o al menos alcanzar un mínimo de representación cercano a su potencial electoral. Evidentemente los distintos partidos desarrollaron diversas respuestas a esta situación. Por una parte, el Partido Popular (al que en 1960 se le añadió el apellido Socialista) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana tendieron a adaptarse por la vía de su transformación en partidos de oposición ficticia (tendencia que ya era previsible desde su fundación), cuya existencia dependía del favor oficial dado lo exiguo de su votación; en tanto que el Partido Acción Nacional desarrolló su perfil de oposición real con un arraigo creciente en las zonas urbanas. El propio cuadro 1 muestra que el PPS y el PARM difícilmente obtenían votaciones superiores al uno por ciento, en tanto que el PAN aumentaba su caudal electoral, con un mínimo de 2.2% en 1946 y un máximo de 10.2% en 1958.

El sistema de diputados de partido

A esta situación respondió la reforma electoral de 1963, propuesta por el presidente Adolfo López Mateos, que consistió en la creación de los "diputados de partido". Esta modificación pretendía brindar

² S. E. Gutiérrez S. y R. Rives S., *La constitución mexicana en el siglo XX*, Las líneas del mar, México, 1994, pp. 238-239.

un estímulo, por una parte, a los partidos de oposición ficticia para continuar con su papel y, por otra parte, al único partido de oposición real para que no abandonara el sistema electoral no competitivo.³ La reforma al artículo 54 constitucional y al artículo 127 de la Ley Electoral de 1951 consistió en que a los partidos que obtuvieran hasta menos de veinte triunfos de mayoría relativa y que lograran al menos el 2.5% de la votación se les asignarían cinco diputados de partido por ese porcentaje inicial más un diputado extra por cada medio punto porcentual adicional, hasta llegar a veinte, sumando los obtenidos por mayoría relativa y por el mecanismo descrito. Los diputados de partido se asignarían en riguroso orden descendiente, de acuerdo con el porcentaje de votación de los candidatos del mismo partido en todo el país, y tendrían los mismos derechos y facultades que los electos por el principio tradicional.⁴

El cuadro 2 muestra la evolución de los porcentajes de votación y representación entre 1964 y 1976, años de vigencia del sistema de diputados de partido. Durante las primeras tres elecciones se aplicó el modelo descrito en el párrafo precedente (1964, 1967 y 1970). En este aspecto interesa destacar tres puntos. El primero es que el PRI vio reducido su margen de sobrerepresentación, e incluso en 1964 tuvo una ligera subrepresentación, además de que su porcentaje de diputados se mantuvo de manera consistente en torno al 83% de la cámara, contrastando con la situación previa en que normalmente disfrutaba de proporciones superiores al 90%. El segundo consiste en la sostenida sobrerepresentación del PPS y el PARM, partidos que, de hecho, en la mayoría de las situaciones no cubrían el requisito mínimo de ley para recibir diputados de partido. En efecto, solamente en 1967 el PPS superó la barrera del 2.5%, pero en todos los otros años, tanto ese partido como el PARM estuvieron muy por debajo, a pesar de lo cual se les beneficiaba con una buena dosis de abuso. El tercer punto relevante es la consistente subrepresentación del PAN, partido que al aumentar de manera sostenida su votación se veía cada vez más castigado por el mecanismo legal.

³ Entiendo aquí, con Sartori, por sistema no competitivo a un sistema electoral y de partidos en el que no existe la competencia por el poder, aunque formalmente existan varios partidos. Este sistema no competitivo forma parte de un régimen político autoritario. G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, 2a. ed., España, 1992, pp. 259-290. Véase también L. Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985, pp. 81-116.

⁴ F. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1989, pp. 946-947; S. E. Gutiérrez S. y R. Rives S., *op.cit.*, p. 240; y A. García Orozco, *Legislación electoral mexicana. 1812-1988*, Adeo, México, 1988, pp. 277-278.

Cuadro 2
Porcentajes de votación y de diputados obtenidos
por partido. 1964-1976

Periodo	PAN	PRI	PPS	PARM
1964				
Votación	11.5	86.3	1.4	0.7
Dips. (abs.)	18	178	9	5
Dips. (%)	9.52	83.3	4.8	2.4
1967				
Votación	12.4	83.3	2.8	1.3
Dips. (abs.)	20	176	10	6
Dips. (%)	9.43	83.5	4.7	2.4
1970				
Votación	13.9	80.1	1.4	0.8
Dips. (abs.)	20	178	10	5
Dips. (%)	9.4	83.6	4.7	2.4
1973				
Votación	14.7	69.7	3.6	1.9
Dips. (abs.)	23	192	10	6
Dips. (%)	10.9	81.7	4.4	3.0
1976				
Votación	8.5	80.1	3.0	2.5
Dips. (abs.)	20	195	12	10
Dips. (%)	8.4	81.9	5.1	3.8

Fuente: Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*; Leonardo Valdés Z., Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1979-1991, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, El Colegio de México, México, 1993. Cuadro 3.2.

El cuadro 3 completa la visión de este periodo con la información acerca del número de diputados por ambos principios obtenidos por cada partido. Entre 1964 y 1970 la cámara estuvo integrada por 178 diputados, de los cuales solamente en 1967 el PRI perdió dos, uno ante el PAN y otro ante el PARM. Sin lugar a dudas, se trata de la etapa dorada del "carro completo"; es decir, de los años en los cuales el PRI ganaba virtualmente todos los distritos, de tal manera que la oposición solamente podía aspirar a obtener la representación derivada del modelo de diputados de partido.

La reforma de 1963, al igual que las de 1973, 1977 y 1989-1999, no introdujo cambios en el principio de representación vigente en el senado, de modo que hasta antes de la reforma de 1993 en éste se aplicó el sistema de mayoría relativa basado en circunscripciones

binominales. Por ello, la tímida apertura a la pluralidad (que en sentido estricto no constituyó un mecanismo proporcional) que significó el sistema analizado hasta aquí, no tuvo un correlato en la cámara alta.

En 1972 se reformó el artículo 54 de la Constitución para disminuir la barrera legal (de 2.5% bajó a 1.5%) y aumentar el número de diputados que un partido opositor podía obtener sumando los obtenidos por los dos principios (de 20 a 25). Esta modificación fue desarrollada por la Ley Federal Electoral de 1973 y aplicada en las elecciones de ese año y de 1976.⁵ A pesar de que gracias a la reducción de la barrera el PPS y el PARM ahora sí pudieron cubrir ese requisito legal,

Cuadro 3
Tipo de diputados obtenidos por cada partido.
1964-1976

Periodo	PAN	PRI	PPS	PARM
1964				
Mayoría	0	178	0	0
Dip. part.	18	0	9	5
Total	18	178	9	5
1967				
Mayoría	1	176	0	1
Dip. part.	19	0	10	5
Total	20	176	10	6
1970				
Mayoría	0	178	0	0
Dip. part.	20	0	10	5
Total	20	178	10	5
1973				
Mayoría	2	192	0	0
Dips. (abs.)	21	0	10	6
Total	23	192	10	6
1976				
Mayoría	0	195	0	1
Dip. part.	20	0	12	9
Total	20	195	12	10

Fuente: Javier Patiño C., *Análisis de la reforma política*, UNAM-IV, México, 1981.

⁵ F. Tena R., *op. cit.*, pp. 964-965. S.E.Gutiérrez S. y R. Rives S., *op. cit.*, p. 241. A. García Orozco, *op. cit.*, p. 280.

se continuó con la práctica de beneficiarlos artificialmente, de tal manera que mantuvieron su sobrerrepresentación. En correspondencia con esta situación, el PAN siguió recibiendo curules por debajo de su porcentaje de votación, a excepción de 1976, cuando su votación disminuyó drásticamente como resultado de no haber presentado candidato a la presidencia. Por último, el PRI mantuvo la tendencia ya comentada y conservó una proporción constante de la cámara (en torno al 81%), a pesar de la disminución de su votación en 1973 (69.7%). El modelo de diputados de partido, aun con la modificación de 1973, estaba diseñado para garantizar al partido mayoritario un margen muy cómodo de manejo de la cámara, al mismo tiempo que un acceso limitado de la oposición a la representación. Aritméticamente es posible concebir situaciones en que el PRI cayera al 60%, al 50% o incluso proporciones menores en cuanto a su votación, pero si mantenía sus triunfos distritales (y precisamente las reglas no escritas del sistema estaban hechas para eso) podía perfectamente conservar una proporción de diputados ubicada en torno al 80%. La clave del modelo consistía en mantener cerradas las puertas del acceso a nuevos partidos, porque la entrada de uno o varios de ellos que lograran el mínimo de ley implicaría forzosamente la disminución proporcional de diputados del PRI. Recordemos que todavía en esta época la magnitud final de la cámara era indeterminada, porque al número de distritos que era la magnitud conocida de antemano (194 en 1973 y 196 en 1976) se sumaba un número indeterminado de diputados de partido cuya magnitud dependía del número de partidos que alcanzaba al menos el 1.5% (o que merecía la benevolencia gubernamental). Así, en 1973 hubo 231 diputados en total y 237 en 1976. Por esta sencilla razón ni la reforma de 1963 ni la de 1972-1973 flexibilizaron realmente las condiciones del registro de partidos políticos.⁶

El sistema mixto: mayoría y representación proporcional

Como parte de la reforma política de 1977, se introdujo un cambio importante en la esfera de la representación, el cual, aunado a los cambios producidos en otras áreas del sistema electoral, amplió

⁶ Por supuesto, hay que enfatizar el adverbio realmente, debido a que la reforma de 1973 sí introdujo un leve cambio en cuanto a las condiciones para la obtención del registro partidario, pero no las flexibilizó sino, al contrario, las endureció. Se puede consultar el texto de la Ley de 1973 en A.García Orozco, *op. cit.*, pp. 280-296.

considerablemente las posibilidades de los partidos opositores para incrementar su presencia en la cámara baja. En efecto, la creación de una zona de representación proporcional (R.P.) y la introducción del registro condicionado al resultado de la elección fueron dos cambios que permitieron la participación de nuevos partidos (o de viejos excluidos del sistema legal, como el Partido Comunista) con posibilidad de obtener diputados en su primera participación. Así, en los años de vigencia de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) el número de partidos de oposición con registro, que lograron su ingreso por la vía condicionada, se amplió de manera consistente: en 1979, el PCM, el PST y el PDM; en 1982, el PRT (el PSD no logró el porcentaje necesario para transformar su registro condicionado en definitivo), y en 1985 el PMT.

La reforma constitucional y la nueva ley establecieron un número fijo de distritos (300) en los cuales se elegirían diputados de mayoría relativa (M.R.) y hasta un máximo de 100 diputados elegidos por el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en un máximo de cinco circunscripciones plurinominales. En este aspecto se establecía nuevamente la barrera legal del 1.5% de la votación, misma que también se aplicaba para transformar el registro condicionado en definitivo. La asignación de diputados de R.P. se guiaba por los siguientes principios:

- a) Presentar candidatos a diputados de M.R., al menos en la tercera parte de los distritos (100 sobre 300);
- b) haber obtenido al menos el 1.5% de la votación respectiva;
- c) no haber obtenido 60 o más triunfos de M.R.;
- d) se podían establecer un mínimo de una y un máximo de cinco circunscripciones electorales, cuya magnitud e integración serían decididas por la Comisión Federal Electoral (en 1979 se usaron 3; en 1982, 4, y en 1985, 5);
- e) la propia CFE decidiría cuál fórmula electoral utilizar de las dos que preveía la ley: la de primera proporcionalidad y la de representatividad mínima (siempre se optó por la primera);
- f) la votación se realizaba en dos boletas diferentes: una para la de M.R. y otra para la de R.P.; y
- g) si dos o más partidos con derecho a diputados de R.P. obtenían en su conjunto 90 o más triunfos distritales, solamente se repartiría la mitad de las 100 posibles diputaciones de R.P. Por eso, el texto del nuevo artículo 52 constitucional

indicaba que serían hasta 100 diputados de R.P. Durante la vigencia de la LFOPPE nunca se produjo esta situación, pero evidentemente el hecho de que se estableciera esta eventualidad planteaba con toda claridad que la reforma se proponía abrir el acceso a nuevos partidos y brindarles zonas de representación, sin poner en riesgo el margen de control de la cámara baja por el partido mayoritario.⁷ Evidentemente en la Cámara de Senadores no se corría ningún riesgo porque no se introdujo reforma alguna al respecto.

Este diseño estuvo en vigor durante los procesos comiciales de 1979, 1982 y 1985 y produjo los resultados que consignan los cuadros 4 y 5. En virtud de que los 100 diputados de R.P. estaban destinados exclusivamente a la oposición, en teoría ésta tendría garantizado al menos el 25% de la cámara, proporción que podría aumentar en la medida que obtuviera triunfos distritales. Por lo tanto, el partido mayoritario tenía un límite superior del 75% (300 diputados). De las tres elecciones consideradas, solamente en 1985 el PRI perdió más de 10 distritos (11) y en 1982, primera elección presidencial de la LFOPPE, sólo perdió uno. De tal manera, aunque el porcentaje de votación del partido mayoritario continuó su tendencia a la baja (de 69.7% a 64.9%), su porcentaje de la cámara le permitía una muy cómoda mayoría, con un mínimo de 72.3% en 1985 y un máximo de 74.8% en 1979. Debe recordarse que para reformar la Constitución de la República se requiere al menos contar con dos terceras partes de los diputados (66.7%), de tal manera que con este modelo la mayoría del PRI nunca estuvo en riesgo.

Por lo que se refiere al PAN, a excepción de 1979, en los otros dos años nuevamente fue castigado con la subrepresentación, hecho que era resultado de dos factores: por un lado, la aplicación de la fórmula de primera proporcionalidad, que por su diseño matemático beneficiaba a los partidos opositores más pequeños y perjudicaba a los más grandes; por otro lado, el manejo del número y de la composición de las circunscripciones plurinominales, que pasaron de ser tres, en 1979, a cuatro en 1982 y cinco en 1985, y entre esos años sufrieron cambios drásticos en cuanto a las entidades que las integraban.⁸

⁷ F. Tena R., *op. cit.*, pp. 986-988. S.E. Gutiérrez y R. Rives, *op. cit.*, p. 241. A. García Orozco, *op. cit.*, pp. 308-309. En este aspecto también resulta útil consultar a J. Patiño Camarena, *op. cit.*, pp. 88-112.

⁸ Se puede consultar un análisis en detalle de este aspecto en J. López Moreno, *Elecciones de ayer y de mañana*, B. Costa Amic, México, 1987, pp. 273-288.

Cuadro 4
Porcentajes de votación y de diputados obtenidos
por partido. 1979-1994

	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PCM-	PST PRD**	PRT PFCRN***	PMT	PT
1979										
Votación	10.8	69.7	2.6	1.8	2.1	4.9	2.1	n.e.	n.e.	n.e.
Dips. (abs.)	43	296	11	12	10	18	10			
Dips. (%)	10.8	74.0	2.8	3.0	2.6	4.5	2.6			
1982										
Votación	17.5	69.3	1.9	1.4	2.3	4.4	1.8	1.3	n.e.	n.e.
Dips. (abs.)	51	299	10	0	12	17	11	0		
Dips. (%)	12.8	74.8	2.5	0	3.0	4.3	2.8	0		
1985										
Votación	15.5	64.9	2.0	1.7	2.7	3.2	2.5	1.5	1.6	n.e.
Dips. (abs.)	41	289	11	11	12	12	12	6.	6	
Dips. (%)	1.3	72.3	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	1.5	1.5	
1988										
Votación	18.0	51.1	9.4	6.3	1.3	4.4	9.54	.05	*	n.e.
Dips. (abs.)	101	260	36	45	0	19	39	0		
Dips. (%)	20.2	52.2	7.2	9.0	0	3.8	7.8	0		
1991										
Votación	17.7	61.5	1.8	2.2	1.1	8.3	4.4	0.6	*	1.2
Dips. (abs.)	89	320	12	15	0	41	23	0		0
Dips. (%)	17.8	64.0	2.4	3.0	0	8.2	4.6	0		0
1994										
Votación	25.8	50.3	0.7	0.8	0.4	16.7	1.1	n.e.	n.e.	2.7
Dips. (abs.)	119	300	0	0	0	71	0			10
Dips. (%)	23.8	60.0	0	0	0	14.2	0			2.0

Fuente: Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*; Leonardo Valdez Z., *op. cit.* Cuadros 3.3 a 3.5; Instituto Federal Electoral, 1991 y 1994.

Notas: * El PMT se fusionó con el PSUM en 1987 para formar el PMS.

** PCM en 1979, PSUM en 1982 y 1985, PMS en 1988 y PRD en 1991 y 1994.

*** PST en 1979-1985, PFCRN en 1988-1994.

Las novedades introducidas por la LFOPPE condujeron a que en 1985 hubiera nueve partidos con registro, ocho de los cuales se disputaban el reparto de los diputados de R.P.: PAN, PSUM, PPS, PARM, PDM, PST, PRT y PMT. Esto produjo un resultado lógico: los diputados de R.P. que podía obtener cada partido era decreciente en la medida en que nuevos partidos lograran superar la barrera legal, que, dicho sea de paso, era muy baja. Adicionalmente se producía un problema

Cuadro 5
Tipo de diputados obtenidos por cada partido.
1979-1994

Año	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PCM	PST PRD*	PRT PFCRN**	PMT	PT
1979										
M.R.	4	296	0	0	0	0	0	n.e.	n.e.	n.e.
R.P.	39	0	11	12	10	18	10			
Total	43	296	11	12	10	18	10			
1982										
M.R.	1	299	0	0	0	0	0	0	n.e.	n.e.
R.P.	50	0	10	0	12	17	11	0		
Total	51	299	10	0	12	17	11	0		
1985										
M.R.	9	289	0	2	0	0	0	0	0	n.e.
R.P.	32	0	11	9	12	12	12	6	6	
Total	41	289	11	11	12	12	12	6	6	
1988										
M.R.	38	233	4	20	0	0	5	0	n.e.	n.e.
R.P.	63	27	32	25	0	19	34	0		
Total	101	260	36	45	0	19	39	0		
1991										
M.R.	10	290	0	0	0	0	0	0	n.e.	0
R.P.	79	30	12	15	0	41	23	0		0
Total	89	320	12	15	0	41	23	0		0
1994										
M.R.	20	273	0	0	0	7	0	n.e.	n.e.	0
R.P.	99	27	0	0	0	64	0			10
Total	119	300	0	0	0	71	0			1.0

Fuente: Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*; y Silvia Gómez Tagle, "La calificación de las elecciones", en Pablo González Casanova (coord.), *México: 6 de julio de 1988. Segundo informe sobre la democracia*, Siglo XXI, México, 1990.

* PCM en 1979, PSUM en 1982 y 1985, PMS en 1988 y PRD en 1991 y 1994.

** PST en 1979-1985, PFCRN en 1988-1994.

en otra zona del sistema electoral, la de los organismos electorales. La entrada de nuevos partidos opositores, la mayoría de ellos poco proclive a jugar el papel que tradicionalmente habían jugado el PPS y el PARM, colocó en un serio apuro el control que el gobierno y el PRI habían mantenido hasta ese momento en la Comisión Federal Electoral. En efecto, debido a que en dicha Comisión cada partido tenía un comisionado con derecho a voz y voto, la presencia de ocho partidos opositores planteaba la posibilidad cercana de que ellos pu-

dieran controlar el máximo organismo electoral. Esta situación, aunada a los crecientes conflictos en las elecciones locales y a la gravedad de la coyuntura económica, impulsó al gobierno a proponer una nueva reforma que ahora cerrara más válvulas de las que podría abrir.

La reforma de 1986 combinó dos conjuntos de modificaciones que estaban destinadas a tener efectos convergentes sobre el sistema electoral y de partidos. Por una parte, esta reforma cerró dos áreas que empezaban a escapar al control del gobierno y del PRI: desapareció el registro condicionado y se regresó al modelo tradicional del registro definitivo (con condiciones muy difíciles y sujeto a una amplia discrecionalidad gubernamental), en tanto que se eliminó la representación paritaria de los partidos en la Comisión Federal Electoral y se sustituyó por una variante proporcional que depositó por completo su control en los comisionados del PRI (la fórmula usada le dio a este partido 16 votos de 31). Por otra parte, se amplió la zona de R.P. en la Cámara de Diputados, al pasar de 100 a 200 los diputados elegidos por este principio, pero se introdujo la posibilidad de que el partido mayoritario participara de su distribución, y se diseñó una cláusula que le garantizara una mayoría absoluta que no la lograría en los votos.⁹

Los artículos 52 y 53 constitucionales, ya reformados, establecieron un número fijo de circunscripciones plurinominales para la elección de los 200 diputados de R.P. Además, el texto del nuevo Código establecía que ahora se utilizaría solamente una boleta en lugar de las dos que establecía la LFOPPE, lo que reducía la confusión en torno a las disparidades de los resultados de M.R. y R.P.

El artículo 208 del nuevo Código Federal Electoral y el artículo 54 constitucional reformado establecían cuatro supuestos básicos para asignar las diputaciones de R.P. El primero indicaba quiénes quedaban excluidos: a) el partido que obtuviera el 51% o más de la votación nacional efectiva (la votación total menos los votos nulos y los correspondientes a los partidos que no hubieran alcanzado el 1.5%) y sus triunfos distritales representarían una proporción de la cámara igual o superior a dicho porcentaje; b) el partido que obtuviera menos del 51% de la votación y sus triunfos distritales representarían una proporción de la mitad más uno o más de la cámara. En suma, no tendrían derecho los partidos que tuvieran garantizada la mitad más

⁹ J. Woldenberg, "La reforma electoral de 1986", y J. Molinar H., "Las elecciones de 1985 y sus consecuencias", ambos en G. Pérez F. y S. León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*, Plaza y Valdés, México, 1988.

uno de la cámara, exclusivamente con sus triunfos distritales. En el proceso de 1988 ningún partido estuvo en este supuesto. Este proceso electoral, el único en que se aplicó el Código, se caracterizó por un aumento inusitado de la competitividad, lo que condujo al PRI al resultado más bajo de su historia (51.1% sobre votos válidos y poco menos de 50% si se incluyen los votos nulos), con solamente 233 triunfos de M.R.

El segundo supuesto detallaba un caso en que el partido mayoritario sí debía recibir diputados de R.P.: cuando tuviera el 51% o más de la votación efectiva y sus triunfos distritales representaran una proporción menor de la cámara, se le debían asignar tantos diputados de R.P. como fueran necesarios para igualar ambos porcentajes. Debido a que el tercer supuesto establecía que el tope máximo de curules para un partido era de 350 (el 70% de la cámara), se entiende que a partir del 51% y hasta el 70% de la votación del partido mayoritario operaba este principio de igualación. En 1988 el PRI se ubicó en este supuesto, por lo que se le asignaron los diputados de R.P. que necesitaba (27) para alcanzar el 52% ($233 + 27 = 260$), proporción de sus votos con respecto al total después de restar los nulos y los de los partidos que no alcanzaron el 1.5 por ciento.¹⁰

Como puede advertirse, los supuestos segundo y tercero le garantizaban la mayoría al partido que teniendo una votación igual o mayor a 51% hubiera sufrido pérdidas distritales que le hicieran tener una proporción menor de la cámara. En sentido estricto, este mecanismo producía un efecto proporcional porque el partido en cuestión nunca podría tener un porcentaje de diputados superior a su porcentaje de votos, en una banda comprendida entre 51% y 70%. Solamente en el remoto caso, poco probable ya en el México actual, de que el partido mayoritario superara el 70% de votos entraría en una franca situación de subrepresentación, aunque con excepcionales condiciones de gobernabilidad.

Por último, el cuarto supuesto detallaba la cláusula de gobernabilidad, aunque por supuesto la ley no la llamaba así: si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba la mitad más uno de la cámara con sus triunfos distritales, entonces al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de R.P. hasta alcanzar la mayoría absoluta de la cámara.

¹⁰ S. Gómez Tagle, *op. cit.*, 1990, pp. 104-112; Fundación Arturo Rosenblueth, *Prontuario de resultados. Elecciones federales de 1988*, tomo 1, México, 1988, pp. 78-80.

Por último, el quinto supuesto completaba el esquema anterior: si dos partidos estaban empatados en cuanto a número absoluto de triunfos distritales, entonces el partido beneficiado sería el que tuviera el mayor número absoluto de votos en la elección de M.R.¹¹ Como se desprende de su diseño, esta cláusula tenía el objetivo de que ante una situación de alta competitividad, en la que el ganador en sentido estricto sería la minoría más grande, se pudiera formar un grupo parlamentario que pudiera gobernar por sí mismo. Vale la pena hacer notar que no se establecía un límite inferior para la minoría más grande, de tal manera que se podía haber presentado todo un abanico de situaciones posibles, como por ejemplo, un partido mayoritario con menos del 30% (como ocurrió en algunas elecciones de Europa oriental después de la caída del comunismo) hasta el 50% (como ocurre en la mayoría de las democracias maduras), y en todos esos casos el resultado habría sido el mismo: la construcción de una mayoría artificial por decreto. Sin embargo, esta situación no llegó a producirse y más bien tuvo lugar la situación prevista en los supuestos segundo y tercero.

Los cuadros 4 y 5 muestran con claridad que los resultados de 1988 son de los más proporcionales que se han producido hasta la fecha. Los sesgos de sub y sobrerrepresentación son muy pequeños: el PAN está ligeramente sobrerrepresentado; el PRI, por primera vez, tiene igualdad entre votos y curules; y los partidos pequeños, que integraron el FDN, compensan entre sí sus sesgos negativos y positivos. Esto ocurrió así porque la cláusula de gobernabilidad no llegó a aplicarse.

Finalmente, por lo que hace a la Cámara de Senadores, la reforma de 1986 introdujo una tímida modificación al artículo 56 constitucional, en virtud de la cual se estableció su renovación por mitades cada tres años, de tal manera que de los dos senadores por entidad elegidos en 1988, uno debía durar en su encargo seis años y el otro, por un artículo transitorio, solamente tres años. En esta lógica, en 1991 se eligió sólo a un senador para sustituir a uno de los electos tres años antes. Sin embargo, como veremos más adelante, la posterior reforma de 1993 restableció la renovación de la cámara en su totalidad cada seis años.

En 1988 el opositor FDN obtuvo una votación del 29.3% y la mayoría relativa en dos entidades: el Distrito Federal (con el 47.2%) y

¹¹ S.E. Gutiérrez y R. Rives, *op. cit.*, p. 242; *Código Federal Electoral*, pp. 180-181.

Michoacán (62.1%), con lo cual obtuvo cuatro senadores, que representaban el 6.3% de la cámara. Los cuadros 6 y 7 presentan la información respectiva. Con el 50.9% de la votación válida, el PRI tenía el 93.7% de la representación, en tanto que el PAN con el 18% de la

Cuadro 6
Votación para senadores. 1988-1994

Partido	1 9 8 8		1 9 9 1		1 9 9 4	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
PRI	9 210 819	50.85	14 219 982	58.99	17 218 210	48.73
PAN	3 275 831	18.09	4 092 123	16.98	8 846 651	25.04
PMS-PRD	756 922	4.18	1 989 649	8.26	5 769 617	16.33
PPS	1 675 710	9.25	98 817	0.41	217 891	0.62
PARM	1 178 623	6.51	497 609	2.06	270 313	0.76
PFCRN	1 695 414	9.36	1,201 204	4.98	401 678	1.14
PDM	232 500	1.28	280 858	1.17	121 414	0.34
PRT	84 125	0.46	158 266	0.66	—	—
PT	—	—	250 223	1.04	974 380	2.76
PVEM	—	—	326 687	1.36	436 810	1.24
ANULADOS	—	—	975 381	4.05	1,057 410	3.00
NO REG.	2 830	0.02	12 859	0.05	20 070	0.06
TOTAL	18 112 774	100.00	24 103 710	100.00	35 334 444	100.00

Fuente: Para 1988: Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, 1990.

Para 1991 y 1994: IFE.

Cuadro 7
Votación y escaños en la cámara de senadores. 1988-1994
Porcentajes sobre votos válidos

		1988	1991	1994
PRI	Votación	50.9	61.5	50.3
	escaños	93.7	95.3	74.2
PAN	Votación	18.1	17.7	25.8
	escaños	0.0	1.6	18.8
PRD	Votación	29.3	8.6	16.8
	escaños	6.3	3.1	14.1

Fuente: Para 1988: Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, 1990.

Para 1991 y 1994: IFE.

votación no tenía senador alguno. La pluralidad y el peso mayor de la proporcionalidad en la cámara baja ya contrastaba a estas alturas con la situación del senado. La reforma respectiva tendría que esperar hasta 1993.

El sistema de representación del COFIPE

El COFIPE original (1990)

El gobierno surgido del proceso electoral de 1988 no pudo menos que convocar a una nueva reforma electoral. Y es que muchos aspectos del sistema electoral diseñado en 1986 mostraron que no estaban hechos para encauzar democráticamente la acentuada competitividad que se había presentado en ese año, la cual, seguramente, ya no podría ser exorcizada con los recursos del pasado. Sin lugar a dudas, el pivote de la reforma constitucional de 1989 y del COFIPE original lo constituyó la nueva institución encargada de la organización de los comicios, el Instituto Federal Electoral, y su estructura novedosa de pesos y contrapesos: Consejo General, Junta General, la representación plural de las dos cámaras (un representante de la mayoría y otro de la minoría), la representación proporcional atemperada de los partidos, los consejeros magistrados, las estructuras locales y distritales, etc. Todo esto fue la respuesta a la crisis de legitimidad del sistema electoral de 1988, cuando un solo partido controlaba a la vieja Comisión Federal Electoral. Puede demostrarse que aun en la nueva estructura del IFE existía un conjunto de mecanismos que garantizaban su control por parte del gobierno y el partido gobernante, cuyo análisis desborda por el momento el presente texto.¹² Junto a este aspecto, también se reformaron los referentes a candidaturas comunes (para desaparecerlas), coaliciones (para hacerlas terriblemente difíciles) y representación (para perfeccionar la cláusula de gobernabilidad). Concentrémonos en este aspecto para evaluar los cambios introducidos con respecto a lo analizado hasta ahora.

El artículo 54 constitucional y los artículos 12 a 18 del COFIPE original detallaban el mecanismo para la asignación de los diputados

¹² He tratado de realizar esta tarea en P. Becerra Chávez, "El COFIPE y las elecciones de 1991", en Revista *Iztapalapa*, núm. 23, UAM-I, CSH, México, 1991, y "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas", en *Polis* 94, UAM-I, Departamento de Sociología, México, 1995. Véase también J. A. Crespo, *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, Espasa-CIDE, México, 1995, pp. 91-112.

de R.P., el cual fue reformado primero en el mismo año de 1990 y posteriormente en 1993. La versión original, aplicada en las elecciones de 1991, establecía lo siguiente.

En primer lugar, el número de circunscripciones permaneció en cinco y se mantuvo la votación en una sola boleta. En segundo lugar, para que un partido tuviera derecho a participar de la asignación se retomaba la barrera del 1.5% y el requisito de postular candidatos en al menos 200 distritos por M.R. Estos aspectos no cambiaron con la reforma de 1993.

A partir de estos requisitos generales, se desarrollaron cinco reglas:

- a) Ningún partido podía tener más de 350 diputados (el 70% de la cámara) por ambos principios.
- b) Si ningún partido obtenía al menos el 35% de la votación nacional y ninguno alcanzaba 251 o más triunfos de M.R., entonces a cada partido se le asignarían diputados de R.P. hasta que su porcentaje de curules se igualara con su porcentaje de votos. Éste era el supuesto pesimista: ningún partido lograba una mayoría tal que le permitiera controlar la cámara por sí mismo. Debe esfatizarse que se trataba de dos factores: porcentaje de votación inferior a 35% y triunfos de M.R. por debajo de 251. Aquí el COFIPE (art. 13.1.a) corregía a la Constitución (art. 54.IV.b), pues ésta solamente enunciaba el primer factor.
- c) Si un partido obtenía el mayor número de constancias de mayoría y un porcentaje de votación de por lo menos el 35%, entonces tendría derecho al premio de la sobrerrepresentación para alcanzar, por ambos principios, 251 diputados. Además, por cada punto porcentual que su votación excediera al 35% hasta el 60%, se le asignaría dos diputados de R.P. adicionales. Este supuesto (art. 54.IV.c. de la Constitución) se repitió tal cual en el COFIPE (art. 13.1.c). Se trata de la cláusula de gobernabilidad, solamente que a diferencia de la de 1986 tiene límite inferior: el 35%. En el COFIPE aprobado en julio de 1990 ésta fue la única versión de esta cláusula y de hecho así correspondía a lo que se había establecido en la Constitución. Lo que ocurre es que el proyecto del PRI incluía otro supuesto, aunque en la negociación para lograr el apoyo del PAN se aceptó no incluirlo, y finalmente fue el que se agregó en la reforma de diciembre

de ese mismo año. Éste fue el agregado de diciembre de 1990: al partido político que obtuviera 251 triunfos distritales o más (a diferencia de la situación anterior) y tuviera al menos el 35% o más de la votación, hasta el 60%, se le asignarían dos diputados de R.P. por cada punto porcentual que su votación excediera al 35%. En este caso —establecía la ley— el número total de diputados por ambos principios no podría ser superior a la cantidad que resultara de sumar a 251 el número de diputados adicionales asignados por los puntos excedentes con respecto a 35%.

- d) Aquí se incluye un supuesto no contemplado en la regla anterior: el partido mayoritario tiene al menos el 35%, pero también tiene 251 o más triunfos de M.R. Por lo tanto, ya no es necesario completarle primero los 251, sino que se establece directamente el premio adicional hasta un límite del 60%. El modelo de sobrerrepresentación opera bajo la forma de una curva decreciente: mientras más alejado de 60% esté el partido, más fuerte es la sobrerrepresentación, en tanto que mientras más se acerca a ese límite superior su votación, más tienden a igualarse votos y curules.
- e) La última regla establecía una banda de igualación entre votos y curules para el partido mayoritario entre 60% y 70%. Por definición un partido no puede obtener más del 60% de la cámara con sus triunfos distritales exclusivamente, de tal manera dicha igualación se produce mediante la asignación de curules de R.P. Esta banda sustituye a la prevista en el diseño de 1986, que se ubicaba entre 51% y 70 por ciento.¹³

En términos resumidos, éste era el diseño previsto en el COFIPE de julio y diciembre de 1990. A pesar de que aparentemente estaban cubiertas todas las posibilidades, en realidad había muchas situaciones, aritméticamente factibles, que no hubieran tenido solución de presentarse. Algunas de las reglas de asignación, que en realidad eran supuestos, posibles entre varios otros, partían de la idea de que en la realidad se presentarían parejas perfectas de condiciones y no brindaban solución en caso de no ocurrir así. Por ejemplo, podría perfectamente ocurrir que ningún partido alcanzara el 35% de la votación y ninguno tuviera 251 o más triunfos distritales, pero alguno

¹³ S.E. Gutiérrez y R. Rives, *op. cit.*, pp. 242-243. COFIPE, Arts. 12-18.

o algunos podrían rebasar con sus constancias de mayoría sus porcentajes de votación, en cuyo caso la solución prevista por el Código no podría conducir a la igualación de ambas magnitudes, porque ya de entrada unos partidos estarían sobrerrepresentados y otros subrepresentados. Otro caso que podría ocurrir es que ningún partido lograra el 35%, pero uno de ellos sí tuviera 251 triunfos, lo cual no estaba previsto por la ley. Una tercera posibilidad es que un partido con menos de 35% de la votación obtuviera más constancias de mayoría que otro partido que sí hubiera logrado el 35% o más. Los ejemplos podrían alargarse excesivamente, pero para el propósito de este análisis basta con éstos.¹⁴

El punto que interesa destacar es que, en lo fundamental, el modelo desarrollado en el COFIPE estaba determinado por la obsesión de contrarrestar una posible caída de la votación del PRI, para lo cual se establecían las prevenciones necesarias que le garantizaran el margen de mayoría necesario para el caso en que su votación pudiera caer hasta un extremo del 35%. Pero al igual que en 1988, la cláusula de gobernabilidad, diseñada con tanto detalle, finalmente no se utilizó. De nuevo, gracias a la sorpresiva recuperación del PRI, el resultado electoral cayó en el supuesto en que el partido mayoritario debería igualar su porcentaje de representación a su porcentaje de votos (la franja comprendida entre 60% y 70% de la votación). De hecho, como muestran los cuadros 4 y 5, los resultados de 1991 comparten con los de 1988 la característica de tener los niveles de proporcionalidad más altos de la historia electoral reciente. Esto fue posible porque el PRI obtuvo una votación del 61.5% y sus constancias de mayoría fueron 290 (solamente perdió 10 distritos), lo que apenas tres años atrás hubiera resultado impensable. Al restar los votos nulos y los votos de los partidos que no alcanzaron el 1.5%, el porcentaje del PRI pasaba a 64%, por lo que se le asignaron 30 diputados de R.P. para permitirle llegar a 320, es decir, el 64% de la cámara.¹⁵

La reforma constitucional de 1989 y el COFIPE de 1990 no introdujeron modificación alguna en la Cámara de Senadores, razón por la cual la posibilidad de que la oposición obtuviera representación

¹⁴ Estos ejemplos han sido extraídos de E. Andrade Sánchez, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Harla, México, 1991, pp. 251-285; y de M. Balinski y V. Ramírez, "Las leyes electorales en México de 1989 y 1994. Análisis y crítica", Documento de marzo de 1995.

¹⁵ A. Aziz Nassif, "1991: Las elecciones de la restauración", en A. Aziz y J. Peschard, *Las elecciones federales de 1991*, CIIH-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 230-231.

en ella dependía de sus triunfos de mayoría relativa en las entidades. En 1991, el PRI logró recuperar las entidades ganadas por el FDN tres años atrás (Michoacán y el D.F.), el PRD no obtuvo triunfos y el PAN obtuvo un triunfo en Baja California (los cuadros 6 y 7 muestran la información). En la cámara alta la distancia entre porcentajes de votos y de representación seguía, por lo tanto, siendo muy acentuada. Con el 61.5% de los votos válidos, el PRI controlaba el 95.3% de los escaños, para el PAN las proporciones eran de 17.7% contra 1.6% (el senador de Baja California), mientras que para el PRD eran 8.6% contra 3.1% (el PRD conservó los senadores de seis años correspondientes a Michoacán y el D.F.).

La reforma de 1993

En los meses de agosto y septiembre de 1993 se produjo una nueva reforma que modificó algunos aspectos sustanciales del sistema electoral mexicano:

- a) eliminó el principio de autocalificación en la elección de las dos cámaras;
- b) introdujo la figura de observador electoral;
- c) eliminó la cláusula de gobernabilidad y rediseñó el sistema de representación en la Cámara de Diputados, y
- d) abrió el senado a la representación de las minorías.

Todavía en 1994 se llevaría a cabo una reforma más, cuyo centro sería la modificación de los organismos electorales.

El nuevo modelo de asignación de diputados de R.P. se encuentra en el artículo 54 constitucional y en los artículos 12 a 18 reformados del COFIPE. Se mantiene la barrera legal del 1.5%, las cinco circunscripciones y la boleta única para la elección de diputados. En lo fundamental, los cambios son los siguientes:

El nuevo máximo de diputados por ambos principios que ahora puede tener un partido disminuye de 350 (como se asentaba en el COFIPE original) a 315, esto es, el 63%. No está de más recordar que en su primera propuesta de reforma el PRI contemplaba un tope de 65% (325 diputados) y que fue gracias a las negociaciones tendientes a lograr el apoyo de los otros partidos que finalmente se llegó a esa proporción. Su significado político es muy claro: el partido mayoritario acepta que ni él ni otro partido que eventualmente pueda convertirse en mayoritario dispondrán por sí solos de la proporción legislativa necesaria para reformar la Constitución, porque para ello

se requiere al menos contar con las dos terceras partes de los diputados.

En segundo lugar, se establece la banda en que porcentajes de votos y curules se igualan para el partido mayoritario en un rango que va de más de 60% hasta el 63% ya establecido como máximo. Recordemos que el código de 1986 la establecía entre 51% y 70% y el COFIPE original entre 60% y 70%. Esto significa que un partido sólo podrá alcanzar más del 60% de la cámara si logra un porcentaje análogo de la votación y, por lo tanto, si ésta se eleva por encima del 63% entrará en la zona de subrepresentación para el partido mayoritario. En efecto, si esta regla se hubiera aplicado en 1991, el PRI hubiera alcanzado el máximo de 315 diputados en lugar de los 320 que obtuvo con el COFIPE original.

En tercer lugar, se establece que el partido mayoritario cuyo porcentaje de votación sea hasta del 60% nunca puede tener más de 300 diputados por ambos principios, es decir, el 60% de la cámara. Al mismo tiempo, se estipula que la asignación se hará por medio de una fórmula de proporcionalidad pura, lo que significa que cada partido tiene derecho a recibir tantos diputados de R.P. como corresponda a su porcentaje de votación, considerando en primer lugar al partido mayoritario y tomando en cuenta los dos máximos establecidos anteriormente.

Si se aplica esta regla a los datos electorales de 1994 se verá con claridad el significado de lo anterior. El PRI obtuvo el 50.3% de los votos válidos, pero dado que solamente cuatro partidos lograron rebasar la barrera del 1.5%, se debió restar los votos de los que se ubicaron por debajo de este porcentaje, razón por la cual la proporción del PRI subió a 52.7% de la votación nacional emitida (como le llama el COFIPE a los votos que se utilizan en el reparto), por lo que teóricamente tendría derecho a recibir el 52.7% de los 200 diputados de R.P., es decir, 105. En virtud de que este partido logró 273 triunfos de M.R. y su porcentaje de votación es inferior a 60%, solamente se le asignan 27, de manera tal que su suma es de 300 diputados. Como se desprende fácilmente de esta regla, el total de 300 podría lograrse aun con votaciones por debajo del 50% y con mayores pérdidas distritales para el partido mayoritario. Si se aplica esta regla a los resultados electorales de 1988, el PRI también hubiera alcanzado los 300 diputados, a pesar de haber perdido un número mayor de distritos (67), con un porcentaje de votación en torno al 50 por ciento.

Por último, la cuarta regla establece que después de hacer la asignación para el partido mayoritario, se procede a hacer lo propio con

los partidos minoritarios por medio de la fórmula de proporcionalidad pura.¹⁶

Evidentemente, las reglas básicas son las tres primeras. En ellas se consolida un diseño que garantiza una mayoría de 300 diputados, o cercana a esta cifra al partido político mayoritario a lo largo de un rango posible de porcentajes de votación. En este aspecto, el COPIFE reformado introdujo dos extremos. Por una parte, si la elección es poco competida; es decir, si la distancia entre el partido ganador y los restantes es muy grande, el primero normalmente estará subrepresentado con un límite del 63% de los diputados, aunque tenga votaciones superiores. Por otra parte, si la elección es muy competitiva y el margen entre el primer lugar y los otros es mínimo, entonces el partido mayoritario tendrá una sobrerrepresentación garantizada, con un límite superior del 60 por ciento.

La segunda modificación introducida por la reforma de 1993 en el sistema de representación consistió en la apertura de la Cámara de Senadores por medio de un diseño que establece cuatro senadores por entidad, tres de los cuales son de mayoría relativa y los gana el primer lugar en la votación, y el cuarto lo obtiene el partido que quede en segundo lugar. De esta manera, suponiendo que los partidos de oposición no obtengan ningún triunfo de mayoría relativa, tendrán garantizado por lo menos el 25% de la cámara. Al mismo tiempo, se regresa al sistema de renovación total cada seis años, por lo cual en 1994 se eligieron tres senadores, dos de mayoría y el tercero de primera minoría, y en 1997 se elegirá al cuarto senador (el tercero de mayoría), quien durará en su encargo tres años, de tal manera que a partir del año dos mil se renueve la cámara en su totalidad.

Sin lugar a dudas, esta modificación ha tenido la virtud de permitir una representación mínima a los partidos de oposición en la cámara alta, hecho que en sí mismo es un avance si se considera que durante decenios el gobierno y el PRI se habían opuesto a ello. Sin embargo, la fórmula adoptada aún posibilita un considerable margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario, mayor al que permite la fórmula correspondiente a la Cámara de Diputados. En 1994 el PRI alcanzó el 50.3% de los votos válidos y sin embargo controla el 74.2% de los escaños, en tanto que el PAN con el 25.8% dispone del 18.8% (23 senadores) de la representación, y el PRD con el 16.8% tiene el 14.1% (8 senadores).

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 1993.

Conclusiones

La evolución reciente del sistema de representación electoral en México ha atravesado por las siguientes etapas:

- a) Utilización exclusiva del sistema de mayoría relativa entre 1917 y 1963, para la elección presidencial, la de la Cámara de Diputados y la de Senadores. Esto resultó coherente con el proceso de formación y consolidación de un sistema de partido hegemónico, por definición no competitivo, en cuya lógica los partidos opositores no podían aspirar a ganar posiciones decisivas de gobierno o espacios importantes de representación.
- b) Utilización de un sistema de "diputados de partido", de 1963 a 1976, según el cual los partidos opositores podrían aspirar a un mínimo de representación, exclusivamente en la Cámara de Diputados y en una proporción que nunca pusiera en riesgo la hegemonía del partido gobernante. Este sistema de diputados de partido se estableció como complemento al sistema de mayoría relativa. Durante este periodo el sistema de mayoría relativa no sufrió cambio alguno en la Cámara de Senadores.
- c) Establecimiento de un sistema mixto o "segmentado" en la Cámara de Diputados, entre 1979 y 1985, en virtud del cual se combinaban 300 distritos uninominales en los que se elegían diputados de mayoría relativa, con un número variable de circunscripciones plurinominales (de 1 a 5) en las que se elegían hasta 100 diputados de representación proporcional, los cuales estaban destinados exclusivamente a los partidos minoritarios. Este modelo contenía las previsiones necesarias para impedir que el partido mayoritario perdiera el control de la cámara: el mecanismo que establecía que de obtener los partidos minoritarios 90 triunfos distritales o más solamente se distribuirían 50 diputados de R.P. Por lo tanto, el efecto de este sistema era el propio de un sistema mayoritario.
- d) Sistema mixto con cláusula de gobernabilidad, de 1987 hasta 1994, que incrementa el número de diputaciones de R.P. y le da acceso al partido mayoritario a su distribución bajo ciertos supuestos. Este modelo se ha aplicado como una respuesta del gobierno y el partido gobernante a las

- condiciones de creciente competitividad del sistema de partidos y al riesgo de que la mayoría tradicional del PRI pase de ser absoluta a ser relativa. De ahí que los distintos diseños de cláusulas de gobernabilidad (1986, 1990 y 1993) hayan tenido el objetivo de garantizar la mayoría absoluta en la cámara al PRI aunque disminuyeran sus porcentajes de votación. La reforma de 1993, en realidad no eliminó la cláusula de gobernabilidad sino que le dio un nuevo diseño legal, y su aplicación en las elecciones de 1994 demostró que puede conducir a márgenes de sobrerrepresentación del partido mayoritario superiores a los del COFIPE de 1990.
- e) La Cámara de Senadores ha sido la gran olvidada por las frecuentes reformas electorales mexicanas, de modo que ha sido la zona del poder legislativo menos abierta a la pluralidad y a la competitividad que hoy caracterizan a nuestro sistema de partidos, las cuales, a pesar de las cláusulas de gobernabilidad, han tenido más oportunidad de reflejarse en la Cámara de Diputados. La reforma de 1993 constituyó una tímida apertura, que al menos ha permitido que una cuarta parte del senado se abra a los partidos opositores, pero sin lugar a dudas es insuficiente y se puede avanzar más en la ruta de su reforma.

En suma, en el terreno del sistema de representación, de las fórmulas y mecanismos que convierten los votos en posiciones gubernamentales, aún hay mucho trecho por recorrer y mucho por discutir en la ruta de la reforma electoral.

Bibliografía

- Andrade Sánchez, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Harla, México, 1991.
- Aziz, Alberto y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, CIIH-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Balinski, Michel y Victoriano Ramírez, "Las leyes electorales en México de 1989 y 1994. Análisis y crítica", Documento de marzo de 1995.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, "El COFIPE y las elecciones de 1991", en Revista *Iztapalapa*, núm. 23, UAM-I, CSH, México, 1991.