

Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados

Armando Rendón Corona

Se analizan los principios de representación de mayoría y de representación proporcional en la Constitución Política y sus reformas sucesivas hasta 1994, que reflejan la importancia creciente de los partidos de oposición y la declinación del partido mayoritario de estado. Aborda las barreras legales en la operación de la representación proporcional, tales como el umbral mínimo de votación y el número de candidatos, los distritos de mayoría y plurinominales, así como la fórmula de distribución de los escaños de acuerdo a la votación emitida. Estudia las tendencias a la proliferación del número de partidos y a la concentración de votos en el partido mayoritario.

El sistema electoral en México

Desde que se estableció el régimen de partido de estado (PNR, PRM, PRI), definido como de partido casi único, dominante, hegemónico o de pluralismo limitado, el mantenimiento del monopolio del poder ha requerido impedir el crecimiento de las oposiciones, aunque integró una oposición leal. Cuando las oposiciones políticas no fueron reducidas a la ilegalidad se les mantuvo en la marginalidad y siempre bajo algún grado de control mediante la corrupción, la cooptación y la represión.

El régimen no tenía necesidad de precisar los derechos de los partidos (constitucionalización), de reglamentar los procedimientos que aseguraran la limpieza electoral ni de incorporar a las minorías mediante la representación proporcional, en la medida en que se im-

puso una mayoría social corporativa de un solo partido, que por sí misma era representativa.

Pero un régimen de esta naturaleza finalmente no podía resolver los problemas sustanciales de la sociedad moderna, que son los de la legitimidad de elecciones auténticas, la representación de la diversidad social y la estabilidad basada en la traducción política de la demanda social. El resultado fue que la representatividad del corporativismo se redujo y no pudo impedir el surgimiento de movimientos sociales en busca de autonomía e independencia política.

El proceso de diferenciación de la sociedad fue rebasando los marcos corporativos; su progresiva incapacidad para ser incluyentes, empujó al gobierno a intentar ampliar el corporativismo hacia la oposición política, bajo la fórmula de la representación proporcional, pero dentro de límites rígidos, y sujetos a la discrecionalidad que da el control de los procesos electorales.

Tradicionalmente el sistema político mexicano basó el sistema electoral en el principio de mayoría relativa, que no se alteró con la Constitución de 1917. El sistema electoral incluyó tardíamente el principio de representación proporcional, teniendo en cuenta que en América Latina ha tenido diversas experiencias desde su introducción en Costa Rica en 1893.¹

Esta combinación, al principio fue pensada únicamente para la Cámara de Diputados y sólo muy recientemente se aplicó a la de Senadores, pero con un procedimiento diferente a la de aquélla: era de mayoría y candidatura binominal, y cambia a trinominal de mayoría y primera minoría. El sistema mexicano ha transitado de alentar la dispersión de los partidos a la reducción tendiente a un bi o tripartidismo. De 1963 a 1986 la representación proporcional fue exclusiva para los minipartidos, con un sistema de pluralismo limitado. Desde 1986 el PRI se incluyó en el reparto para asegurar la mayoría absoluta de dos tercios y más tarde la mayoría simple. Hasta la actualidad el procedimiento electoral de representación proporcional no ha impedido la formación de la mayoría parlamentaria y la gobernabilidad para el partido de estado.

Desde un punto de vista teórico, el sistema electoral de México tiene semejanzas con el sistema mixto alemán, aunque también se ajusta al tipo "en parte mayoritario, en parte proporcional", de los siete tipos que comprende la clasificación de Dieter Nohlen. En

¹ D. Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, UNAM, México, 1993, pp. 12 y 14.

cuanto a los efectos restrictivos y concentradores del sistema electoral, según la clasificación del autor, el sistema mexicano corresponde a un tipo impuro, en el que no coinciden la proporción de votos con la proporción de escaños; se amplía o restringe (manipula) el número de partidos, y no hay correspondencia entre electores y escaños.²

El debate internacional acerca del efecto de los principios proporcionales sobre los sistemas de partidos tiene una importancia singular para México porque el régimen de partido de estado se ha agotado, y gradualmente se ha abierto paso un régimen pluralista. En nuestra historia, el presidencialismo se ha reforzado con el partido de estado, que a su vez es un elemento de cohesión del corporativismo. El régimen ha sido pluralista hacia adentro y excluyente hacia afuera, y autoritario en ambos espacios. En suma, no ha sido un régimen representativo, pero consiguió la estabilidad política, lo que a la postre, a falta de controles democráticos, es la causa de su incapacidad para mantener la estabilidad.

La representación de mayoría y proporcional

El sistema de elección por mayoría simple de votos para los diputados en distritos uninominales, si bien permite formar la mayoría parlamentaria, y en los regímenes parlamentarios el gobierno mismo, no garantiza la representatividad de todas las fuerzas políticas significativas. La falta de representatividad conduce al problema de la legitimidad, lo que a su vez influye en la gobernabilidad, que es el propósito central de los sistemas de mayoría.

Durante más de tres décadas el sistema político mexicano ha tenido que resolver gradualmente, sin lograrlo, la falta de representatividad, mediante diversos procedimientos de representación proporcional a los votos que obtienen los partidos políticos. El problema se extiende a todo el sistema político, cuyos fundamentos se encuentran en cambio, y no atañen sólo al sistema electoral, en su sentido técnico.

Es sabido que el sistema de mayoría favorece al partido mayoritario con una sobrerrepresentación en detrimento de la minoría, que

² *Ibid.*, pp. 4 y 27.

³ S. E. Finer. *Política de Adversarios y Reforma Electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 16-17.

al desperdiciar votos queda subrepresentada.³ Un sistema de representación proporcional con diversos matices puede reflejar las fuerzas sociales de una sociedad altamente diversificada y, por lo tanto, necesitada de pluralismo político.⁴ El propósito de la representación proporcional es reflejar la diversidad social en el parlamento en proporción con su fuerza medida en votos, para compensar las pérdidas de curules en el sistema de mayoría.

Sin embargo, la fórmula de asignación puede influir en el número de partidos que alcanza alguna representación parlamentaria; la fórmula puede o bien favorecer que sean pocos los partidos beneficiados (efecto reductor), o que sean muchos partidos (efecto multiplicador). El llamado "efecto reductor" determina el número de partidos que obtienen curules plurinominales mediante las barreras legales.⁵ Además, el "efecto desproporcionador" de la relación entre votos y escaños permite que muchos partidos lleguen al parlamento con muy pocos representantes, o que pocos partidos lleguen con muchos.

El grado de proporcionalidad o de desproporción varía conforme a ciertas limitaciones convenientes para el sistema político, como son el porcentaje mínimo de votos para entrar en el reparto de escaños, el tamaño de las circunscripciones electorales, o mediante primas o premios a la minoría más grande para alcanzar algún tipo de mayoría en el parlamento. El porcentaje mínimo margina los votos por abajo del límite y permite la sobrerrepresentación de los partidos que están por encima. El grado de la desproporción puede ser mínimo, con una prima de dos o tres puntos, o extremo, cuando una minoría de votos se transforma en mayoría de escaños, lo que cuestiona al sistema proporcional mismo.⁶

Con referencia a lo anterior, el sistema electoral mexicano es desproporcionado o con baja proporcionalidad (impura), que por razones del proceso político tiende a reducir la brecha de la desproporción. Sin embargo, ha oscilado entre auspiciar un efecto multiplicador de los partidos de oposición, es decir, moldeando un sistema de pluralismo limitado o aparente, y la tendencia más actual de reducir el número de partidos con representación parlamentaria.

³ F. Segado Fernández, *La representatividad de los sistemas electorales*, Cuadernos de CAPEL, núm. 37, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1994, p. 58.

⁴ D. Nohlen, *op. cit.*, p. 25.

⁶ J.-C. Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981, pp. 352-353.

El sistema electoral mexicano establecido en la Constitución de 1857 (artículo 59), fijaba la elección indirecta en primer grado, según argumentó la mayoría, por la falta de ilustración del pueblo.⁷ Basados en los argumentos de los liberales de 1857, los constituyentes de 1917 establecieron la elección directa, uninominal, por mayoría relativa, de los diputados al poder legislativo federal. Originalmente, el artículo 54 constitucional sólo mencionaba que la elección “será directa en los términos que disponga la Ley Electoral”.⁸ El sistema electoral mixto, de mayoría relativa y de representación proporcional, se ha desarrollado desde 1963; se le ha llamado de diputados de partido, reglamentado en cinco fracciones, luego en siete hasta las reformas de 1994, y todo parece indicar que se mantendrá en el futuro con las enmiendas que tiendan a disminuir o eliminar la sobrerepresentación del partido oficial.

El sistema mixto de representación de mayoría y proporcional se especifica en los artículos 52 y 53, los cuales contienen varios criterios que, para su análisis, deben separarse:

- a) el tipo y número de diputados por los principios de mayoría y de representación proporcional,
- b) los distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales, y
- c) las formas del voto por persona y por lista plurinominal.

Artículo 52

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. (1994)

Artículo 53

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos

⁷ F. Zarco, *Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, El Colegio de México, México, 1979, pp. 604-621.

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1960, p. 38.

electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor a dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones. (1994)

El tipo y número de diputados

El número total de componentes de la Cámara de Diputados no fue precisado en la Constitución de 1857 ni en la de 1917 (vigente hasta 1977), aunque establecía una proporción de habitantes por diputado, que desaparece al fijarse el número total de integrantes de la Cámara. Pese a las distintas concepciones que se confrontaron en las constituciones, desde el siglo XIX se adoptó el criterio de que la base de la elección era el total de la población.

Como resultado de una negociación, en 1857 se fijó en 40 mil o en una fracción que pasara de 20 mil, aunque entonces se escucharon voces en favor de 80 mil y 50 mil, objetadas con base en la desventaja en que se encontraban las entidades con baja densidad de población, como Baja California, que entonces tenía menos de quince mil habitantes. En 1901 se asignó la cantidad de 60 mil o fracción mayor a 20 mil. El proyecto constitucional de Carranza, que favorecía a las zonas más pobladas, postuló 100 mil o una fracción que pasara de 30 mil, para que la asamblea no fuera muy numerosa ni costosa, más o menos 150 personas. Sin embargo, los diputados radicales rechazaron el proyecto debido a la debilidad de las diputaciones con baja densidad, y finalmente se adoptó el criterio de los 60 mil.⁹ A partir de entonces, las modificaciones fueron las siguientes, siempre pensando en una asamblea reducida:

1917:	60 000,	fracción mayor de	20 000
1928:	100 000,	fracción mayor de	50 000
1942:	150 000,	fracción mayor de	75 000
1951:	170 000,	fracción mayor de	80 000

⁹ F. Zarco, *op. cit.*, pp. 598-602; *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917*, vol. I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960, pp. 1004-1083.

1960: 200 000, fracción mayor de 100 000
1970: 250 000, fracción mayor de 125 000¹⁰

La reforma de 1963 tampoco indicó el número de diputados de partido. Fue hasta la enmienda de 1977 cuando se precisó, en el artículo 52, que serían 100 de representación proporcional, mismos que con la reforma de 1986 fueron aumentados a 150, proporción que llegó a 200 en 1989, cifra que no se ha alterado en las reformas posteriores.

En el debate sobre la reforma electoral de 1989, el PAN, por razones ajenas a su fuerza electoral, y a la inversa de lo que buscaba el partido oficial, propuso disminuir de 200 a 150 los diputados de representación proporcional. Por su parte el PPS, en su iniciativa del 14 de agosto de 1989 lanzó una idea radical que suprimía la Cámara de Senadores (derogación del artículo 56), para que el Poder Legislativo lo constituyera sólo la de Diputados (artículo 50), con 500 diputados, todos de representación proporcional (artículo 52), englobados en una sola circunscripción plurinominal (artículo 53), con el fin de reforzar a los partidos pequeños y dispersos.¹¹

En esa ocasión el PFCRN adoptó la misma idea de que los 500 miembros de la Cámara de Diputados fueran de representación proporcional mediante una lista única votada en secciones electorales (artículo 52). Respecto de los distritos electorales sólo añadía que la demarcación se hiciera con datos de población actualizados (artículo 53).¹²

Durante ese mismo debate de 1989, el PRD propuso que 250 diputados fueran electos por el principio de mayoría y 250 por el de representación proporcional (artículo 52); los 250 distritos electorales se delimitarían a partir del Registro Federal de Electores, lo que daría una base restringida y menos democrática. Ninguna de estas propuestas fue admitida por el PRI, por lo que el PRD se rehusó a convalidar el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como a votar lo que sus diputados denominaron "contrarreforma electoral" aprobada ese año por el PRI y el PAN.¹³

Nuevamente en 1993 el PRD intervino con la misma propuesta en las negociaciones para otra reforma política (artículo 52): 250 dipu-

¹⁰ Cámara de Diputados, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, vol. V, México, 1970, pp. 826, 840-841.

¹¹ E. Rojas Bernal, *La contrarreforma electoral de 1989-1990*, vol. III, Centro de Estudios Legislativos A.C. y Editorial Factor, México, 1992, pp. 52 y 59.

¹² *Ibid.*, p. 62.

¹³ *Ibid.*, p. 66.

tados de mayoría relativa en distritos uninominales, y 250 de representación proporcional mediante listas regionales en distritos plurinominales. Con esto también se requería una modificación al artículo 53. Debido a que el PRI y el PAN no aceptaron las proposiciones del PRD, este partido se retiró nuevamente de la votación de las reformas.¹⁴

Distritos uninominales y circunscripciones plurinominales

El tamaño de las circunscripciones puede no ser proporcional a la sobrerepresentación de los distritos pequeños y a la subrepresentación de los grandes. El grado de proporcionalidad depende de la combinación de tres criterios en la delimitación de la circunscripción: el territorial histórico, el demográfico y la correspondencia entre población y curules.

El criterio territorial, que conserva la unidad socio-histórica, por sí solo es inequitativo y disfuncional, al decir de Francisco Segado, debido a que causa una distribución demográfica desigual entre los territorios y el tamaño desigual de los distritos. El segundo criterio, el demográfico, supone el principio de igualdad de toda la población de manera que no ocurra la sobre o subrepresentación.¹⁵

Pero si se aplica estrictamente el criterio de la distribución equitativa de la población, la delimitación puede ser discontinua, dividiendo arbitrariamente y juntando componentes diversos, rompiendo la homogeneidad socioeconómica e histórica. De esta manera pueden ser desintegradas la fuerza y la voluntad de las comunidades regionales. Si se tratara de escoger, el principio de equidad de la representación estaría por encima de la preservación de la homogeneidad histórico social, aunque lo ideal es aproximar lo segundo a lo primero.

El tercer criterio, la relación entre población y curules, corresponde al sistema de representación proporcional. Si la distritación territorial-histórica resulta inequitativa, se puede corregir mediante una distribución de escaños proporcional a la población. Para determinar la proporcionalidad entre el número de habitantes que corresponden a cada diputado por circunscripción, se utilizan fórmulas como la "clave de representación" de Nohlen, o el "índice de re-

¹⁴ Grupo Parlamentario del PRD, LV Legislatura, "Reforma electoral para la democracia", en J. L. Correa, "Sistema mixto de representación. Criterios y balance entre mayoría relativa y representación proporcional", mimeo., México, 1995, p. 22.

¹⁵ F. Segado, *op. cit.*, pp. 32-34.

presentación poblacional”, de Francisco Segado, que se calcula dividiendo el porcentaje de escaños (en el caso mexicano considerando las 200 curules plurinominales y no sobre el total de la Cámara), que corresponde a cada circunscripción, así como el porcentaje que supone la población con derecho de voto de la misma circunscripción, sobre el total de la población nacional.¹⁶

La tradición constitucional mexicana ha buscado garantizar la igualdad de la población, estableciendo que la población se divide en 300 distritos uninominales de mayoría. Es claro también que el cálculo se hace sobre la población total y no sobre la base restringida de los ciudadanos con derecho a voto. Al restringir el cálculo sobre los ciudadanos, se excluiría a los menores de 18 años y otras categorías sin derechos políticos, y sería más injusto desde el punto de vista de la población mexicana que tiene una composición mayoritaria de jóvenes.

Esto se vincula con el tercer criterio de correspondencia entre población y curules, de manera que se mantenga el equilibrio de la representación y no se niegue el derecho al sufragio universal. Puesto que la distribución parte de la configuración de las entidades federativas, la indicación de que ninguna de ellas tendrá menos de dos curules de mayoría (y uno por territorio federal cuando existían), es una garantía para entidades con baja población que podrían quedar subrepresentadas. De esta manera el distrito ha tenido una base mínima de igualación con independencia del criterio demográfico, combinando la representatividad federal y la demográfica. Asimismo, la división territorial de las cinco circunscripciones plurinominales está determinada por el principio demográfico establecido para los distritos de mayoría, con cuarenta curules cada una.

En 1989 el PAN propuso que, como criterio para la demarcación de los 300 distritos uninominales, se incluyera que cada uno tuviera continuidad territorial y unidad geográfica.¹⁷ Se entiende que ese reparto socioeconómico e histórico debería atenerse a la distribución equitativa de la población, ya que de otro modo daría lugar a la desigualdad de los distritos, lo que en términos electorales significaría favorecer a los partidos regionales sobre los partidos con una cobertura más amplia y dispersa, una desventaja para los partidos pequeños, como lo era el PAN entonces.

Por su parte el PRI, también en 1989, quiso hacer, sin éxito, una modificación a la parte final del artículo 53 para que la representa-

¹⁶ *Ibid.*, p. 35.

¹⁷ E. Rojas, *op. cit.*, p. 52.

ción de cada estado no fuera menor a tres diputados de mayoría; en congruencia, según su misma iniciativa decía que con la reforma a la integración del Senado debía aumentar la representación de cada estado a tres senadores de mayoría y uno de representación proporcional (artículo 56).¹⁸

Como se indicó antes, en 1989 el PRD había propuesto reducir a 250 los distritos uninominales y aumentar a 250 los diputados plurinominales, lo cual reiteró durante el debate de septiembre de 1993. En este último año también conserva el criterio de dividir a la población en 250 distritos con base en el censo de población (y no del Registro Nacional de Electores), conservando la representación mínima de dos diputados de mayoría por entidad federativa.¹⁹ Esta concepción del PRD sobre el sistema electoral se sostuvo para la reforma política de 1995, incluyendo una actualización del tamaño de los distritos y de las circunscripciones.²⁰

El sistema mexicano, en realidad, se caracteriza por una proporcionalidad no estricta entre población y curules, y no asegura la igualdad entre las fuerzas políticas porque el partido de estado se favorecía con la sobrerrepresentación rural en detrimento de la población urbana. En la actualidad, el partido oficial pierde influencia en ambos espacios y la revisión de la distritación es obligada también por los fenómenos demográficos, a fin de que se actualice el principio de equidad, pero cuidando mantener la unidad natural y el equilibrio de las fuerzas políticas. De acuerdo con esto, el que el mínimo de curules por entidad aumentara a tres o más no parece ser un factor que alteraría la equidad.

En la coyuntura presente, una redistribución que reduzca los distritos rurales en favor de los urbanos favorecería el voto urbano del PAN, al tiempo que reduciría la base electoral del PRI. La competencia entre el PRI y el PRD por el voto rural quizás sería importante para reducir todavía más al PRI, pero no favorecería necesariamente al PRD.

Las formas del voto

El voto de los 300 distritos de mayoría es uninominal, con boleta propia, donde se gana por mayoría relativa. Tienen entonces importan-

¹⁸ *Ibid.*, pp. 55-56.

¹⁹ J. L. Correa, *op. cit.*, p. 22.

²⁰ *Ibid.*, p. 27.

cia las cualidades del candidato y la influencia local. En cambio, el voto de representación proporcional se hace en una lista separada, con varios nombres previamente ordenados por partido (lista cerrada); las boletas se depositan en urnas distintas y sólo ellas se computan para la fórmula proporcional. Aquí la persona pasa a segundo término y lo que pesa es el partido. La referencia a las listas plurinominales para la representación proporcional se ubica en el artículo 54 III, *vid supra*, pero que conviene tratar aquí.

En 1963 se estipuló que las diputaciones de partido se asignarían conforme al porcentaje de votos obtenidos por los candidatos de un mismo partido en orden decreciente de votos recibidos. La enmienda de 1977 introduce el criterio de las circunscripciones regionales y la asignación conforme a listas regionales, el porcentaje mínimo debía obtenerse en la votación nacional. Asimismo, el voto por lista cambió el criterio del mayor número de votos obtenidos por los candidatos, por el orden que tuviesen estos últimos en las listas correspondientes, lo que se conservó en las reformas posteriores. De esta manera, la decisión de elegir pasa de los electores (1963) a las burocracias partidarias, que por procedimientos más o menos cerrados elaboran las listas regionales de acuerdo con un juego de alianzas.

La lista cerrada no sólo impide al elector expresar su preferencia (por ejemplo en orden numérico) dentro de la lista de un partido, sino además plantea el problema de la negociación de los integrantes de la lista que bien puede inclinarse por los hombres del aparato, o bien, abrirse a la inclusión de fuerzas aliadas (grupos sociales, organizaciones, movimientos, partidos regionales). En todo caso, la cuestión de la representatividad se traslada al partido, cuya lista debe ser evaluada en cuanto a cómo refleja la diversidad y las demandas sociales.

La lista abierta es más democrática porque permite al elector escoger, probablemente entre los dirigentes más conocidos, y quizás en detrimento de los candidatos menos conocidos, pero más capacitados para las funciones legislativas.

La barrera legal

La barrera establece un límite mínimo por debajo del cual no se puede participar en la distribución de escaños. Con esto se pretende evitar la atomización de los partidos y desalentar su escisión. Adicio-

nalmente, esto produce lo que se llama “efecto concentrador”, que desalienta al electorado a votar por las formaciones con escasas posibilidades de superar la barrera.

En México el porcentaje mínimo es muy bajo, lo que por sí mismo no desalentaría la proliferación de partidos, pero esto se corrige por el “efecto concentrador”, que invita a los electores a dar un voto útil, lo que resta posibilidades a los partidos más pequeños aunque algunos alcanzan el mínimo para estar representados en el parlamento. Como es común internacionalmente, en México el cómputo se hace sobre los votos válidos emitidos a nivel nacional.

Además del porcentaje mínimo de la votación, el sistema mexicano presenta dos barreras legales a los partidos políticos para alcanzar curules de representación proporcional: la proporción de candidaturas uninominales y el límite de diputados de mayoría ganados. La tendencia que ha seguido la combinación de estos criterios ha sido la de favorecer la mayor cobertura nacional de los partidos, aunque con un pequeño porcentaje de votos. No obstante que el porcentaje es pequeño, no han proliferado los partidos; por el contrario, después de un incremento inicial tienden a disminuir, puesto que los obstáculos a la democratización inducen al agrupamiento en partidos medianos.

El requisito del mínimo de candidaturas de mayoría

Artículo 54

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de *asignación por* listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: (1993)²¹

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; (1993)

Este requisito en la reforma de 1977 era de por lo menos 100 de los 300 distritos uninominales, y permaneció así en la enmienda

²¹ Las cursivas corresponden a la reforma de 1993. En el texto vigente que no alteró la reforma de 1990, mencionaba bases y “reglas”; con la reforma de 1993 se suprime “reglas”.

de 1986. Con las modificaciones de 1989 aprobadas por el PRI y el PAN, la cuota aumenta al doble, es decir, a 200 distritos uninominales, cifra que se mantuvo en la reforma de septiembre de 1993.²²

Es evidente que al aumentar a dos tercios el número de distritos de mayoría en que se deba tener candidatos para tener derecho a participar con diputados de representación proporcional, se beneficia a los partidos medianos y perjudica a los pequeños, y se deja fuera a los partidos regionales que se pudieran formar. Al crear los diputados de partido en 1963, el propósito del gobierno no era evitar la dispersión de partidos, ya que entonces la oposición domesticada era reducida, y se ponía un límite a nuevas fuerzas con la barrera de obtener el mínimo de 2.5 por ciento de la votación nacional, pero sin un mínimo de candidatos en distritos de mayoría; no obstante, abría la posibilidad de que esa proporción se concentrara en algunas regiones y no tuviera un alcance nacional; sólo en ese sentido se puede hablar de dispersión.

Esto no impidió que el gobierno fomentara los partidos paraestatales, tales como el PPS, PARM y PFCRN, con el fin de fragmentar a la oposición. La intención del PRI-gobierno no era impedir esa fragmentación sino el surgimiento de otras fuerzas independientes nuevas.

Requisitos de porcentaje mínimo de votación y número máximo de diputados de mayoría

II. Todo partido político que alcance por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional. La barrera del porcentaje mínimo de votos para tener derecho a diputaciones plurinominales, en realidad, contiene dos requisitos: el primero es un tope máximo de diputados de mayoría, y el segundo es el mencionado porcentaje. De hecho, estas condiciones representan una cláusula de gobernabilidad de la mayoría parlamentaria que luego fue desplazada por una cláusula de gobernabilidad directa.

Desde 1963, el tope de diputados de mayoría por partido para tener derecho a la asignación ha cambiado levemente. El límite pri-

²² E. Rojas, *op. cit.*, p. 55.

mero fue de menos de 20 diputados de mayoría (1963), en 1972 subió a 25, cuota vigente hasta la elección de diputados federales de 1976; entre 1963 y 1976, el total de diputados osciló entre 210 y 237. En 1977 la cuota subió a 60 de mayoría sobre un total de 300. En el fondo, la representación de las minorías se previó como una proporción de la Cámara que osciló entre el 15 y el 18 por ciento para los únicos tres partidos distintos al PRI (PAN, PPS y PARM). La reforma de 1986 puso como límite máximo que no hubieran obtenido ni el 51 por ciento o más de la votación nacional ni la mitad más uno de la Cámara por el principio de mayoría.

De no llegarse a ese tope, se asignarían diputados de partido conforme a un segundo requisito, el de haber alcanzado un porcentaje mínimo de la votación nacional, a partir del cual se les atribuirían cinco diputados de partido más uno por cada medio por ciento de dicha votación hasta completar el tope por ambos principios. La reforma de 1972 omite este mínimo de diputados y el porcentaje para los adicionales, lo mismo que en la de 1977, de manera que el procedimiento de la asignación fue dejado a la ley reglamentaria. La norma vigente está contenida en las fracciones IV a VII, que se tratan más adelante.

Ese porcentaje mínimo comenzó siendo de 2.5 por ciento (1963), luego fue reducido a 1.5 por ciento (1972); esa misma proporción la conservan las reformas de 1977, 1986, 1989 y 1993. En 1989 cambió la fórmula de reparto de las curules plurinominales, pero permaneció la barrera del 1.5 por ciento, y así siguió sin cambio el párrafo II en la reforma de 1993.

El principio de gobernabilidad

En el sistema electoral mexicano el principio de representación proporcional se diseñó para incluir a las minorías mientras lo fueran, mientras que el principio de diputados de mayoría se reservó para el partido de estado. Pero con la decadencia del sistema de partido de estado, ambos principios, al igual que la fórmula para el reparto de plurinominales, se ajustaron para conservar la mayoría parlamentaria en favor del partido oficial, lo que si bien le ha funcionado, también hipotéticamente permitiría que un viraje del electorado le hiciera perderlo todo.

En distintos momentos el régimen se ha propuesto diversificar y fragmentar a la oposición, o concentrarla. Tanto la barrera legal co-

mo la fórmula proporcional han favorecido la dispersión de la oposición y la concentración en el partido oficial. El objetivo ha sido lograr una mayoría parlamentaria que le permita legislar sin recurrir a las alianzas, o hacerlo lo menos posible. En la medida del retroceso del régimen de partido de estado, la fórmula electoral se ha modificado, siguiendo una trayectoria que ha transitado de la mayoría calificada de dos tercios de la Cámara a la mayoría absoluta (la mitad más uno), y probablemente continuará hacia la mayoría relativa como parte proporcional de la minoría más grande.

La fórmula electoral

Al principio de representación proporcional corresponde una regla o fórmula electoral, que es el procedimiento matemático que traduce los votos en escaños. Las fórmulas proporcionales se resumen en dos procedimientos matemáticos: el de cociente electoral y el de los divisores. Los efectos del procedimiento de cociente electoral dependen del método para repartir en una segunda fase los escaños no asignados en la primera, a cuyo fin se puede seguir el método de resto mayor, el de resto menor o el de la media mayor. El resto mayor favorece a los pequeños partidos, ya que es más cercano a la proporcionalidad, en tanto que el resto menor y media mayor favorecen a los grandes partidos. El método de mayor promedio D'Hondt favorece a los partidos más grandes. El de Sainte-Lague es menos proporcional que el método del mayor residuo, pero más proporcional que el de mayor promedio.²³

Si se pretendiera la equidad entre votos y escaños, ésta se puede medir utilizando un procedimiento como el que propone Francisco Segado, al que denomina "Índice de Proporcionalidad", que se calcula dividiendo el porcentaje de escaños alcanzado por cada partido entre el porcentaje de votos válidos; si este índice es igual a la unidad, el partido o coalición está perfectamente representado, por encima hay sobrerepresentación y a la inversa.²⁴

²³ F. Segado, *op. cit.*, p. 71; G. Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 21.

²⁴ *Ibid.*, pp. 58-59.

La base del cálculo

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores *adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen tenido sus candidatos*, le serán asignados por el principio de representación proporcional, *de acuerdo con su votación nacional emitida*, el número de diputados de su lista regional *que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. Las reglas y fórmulas para realizar esta asignación de los doscientos diputados de representación proporcional serán desarrolladas en la ley.* Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes (1993).²⁵

En cuanto a la aplicación técnica, existen diversas experiencias en los países donde se practica, pero los problemas principales que se deben resolver son los siguientes: en México, el cálculo es sobre la base de la votación nacional emitida, es decir, sobre los votos depositados en las urnas, y no de la lista electoral; el segundo problema del procedimiento de cómputo es que presenta dos modalidades según el ámbito territorial, nacional o de circunscripción. El cómputo a nivel nacional plantea problemas a las fuerzas con implantación regional, que podrían quedar excluidas por tener concentrada su votación. El cómputo distrital disminuye las posibilidades de las fuerzas nacionales dispersas.²⁶

Según el COFIPE (artículo 13), el procedimiento es una fórmula de proporcionalidad "pura", integrada por el cociente de unidad y el resto mayor. El cociente resulta de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional. Después de la distribución por el cociente, el resto mayor son los remanentes más altos de los restos de las votaciones de cada partido, que se utilizan cuando quedan diputados por distribuir.²⁷

²⁵ En cursivas la modificación de 1993. El texto que alude a reglas y fórmulas no aparece en la edición del IFE de 1994; la versión de 1990 sólo mencionaba que la fórmula para la asignación sería establecida en la ley, y ahora agrega "las reglas". Estos cambios son de redacción para enfatizar la asignación de diputados de representación proporcional por circunscripciones plurinominales.

La referencia a la forma del voto plurinominal se incluye en el comentario al artículo 52, inciso La forma de voto, *vid infra*, pp. 27-28.

²⁶ *Ibid.*, artículos 52-53, pp. 54-56.

²⁷ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, México, 1994, p. 10.

En la experiencia mexicana, la adopción del criterio nacional como base del cómputo le permite a los partidos, sobre todo a los pequeños, sumar todos sus votos que pueden estar desigualmente distribuidos en el país. El procedimiento indicado en la ley (COFIPE) es: primero (artículo 14), la aplicación del cociente de unidad para determinar cuántas curules de RP le corresponden conforme a su votación nacional; segundo (artículo 15), para la distribución de las curules por circunscripciones, se aplica el cociente de distribución que resulta de dividir la votación nacional de un partido entre los partidos que le tocan a nivel nacional, y el cociente de distribución se divide entre su votación de cada circunscripción; si quedan curules por distribuir, se aplica el resto mayor a los remanentes de votos de ese partido en la circunscripción.²⁸

Si se considera una distribución desigual de los votos de los partidos medianos o pequeños en el territorio nacional, la consecuencia sería que un partido tendría más diputados proporcionales en una circunscripción que en otra de acuerdo con la densidad de su votación. El problema es la coincidencia entre esta fórmula y el criterio de que todo partido debe presentar candidatos en dos tercios de los distritos uninominales, lo cual tiene el propósito de alentar la cobertura nacional de los partidos menores y desalentar a los partidos regionales.

La representación proporcional y desproporcionada

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios; (1993)

V. El partido político que haya obtenido más del 60 por ciento de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo, y (1993)

VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60 por ciento o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. (1993)

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación propor-

²⁸ *Ibid.*, artículos 14 y 15, pp. 10-11.

cional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones V o VI, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos. (1994)

En la fracción V (1993) reduce el límite anterior (1989, 350 en total) a 315 diputados, lo que significa el 63 por ciento de la Cámara y no la mayoría calificada de 66 por ciento, dos tercios de los miembros de la Cámara necesarios para enmendar la Constitución. La disminución es pequeña pero significativa, por lo cual no se comprende el pudor del partido oficial en esta reforma de 1993.

La prima o premio para alcanzar la mayoría calificada reaparece en la fracción V: el deseo de que el número de diputados por ambos principios corresponda a la proporción de la votación obtenida; es decir, prohibir la sobrerepresentación, siempre que se alcance entre el 60 y el 63 por ciento de la votación. En todo caso, aquí se admite la posibilidad de la fórmula de proporcionalidad pura, aunque no exista igual para las otras hipótesis. La razón de esta modificación es compensar la pérdida de diputados de mayoría con diputados plurinominales.

La fracción VI no considera la proporcionalidad exacta, pero limita la sobrerepresentación en el límite superior, no así en el inferior, en el caso de que un partido alcance hasta el 60 por ciento de la votación no debe tener más de 60 por ciento de la Cámara.

La fracción VII prevé un escenario en el que un partido gana por arriba de la mayoría absoluta; entonces, se atribuye primero las curules proporcionales y las que resten se reparten entre los demás partidos con derecho a ello. Los artículos 16 y 17 del COPIPE precisan que de aplicarse las fracciones IV, V y VI, se deducen de la votación nacional emitida los votos del partido ganador, y la que resta la nombra votación nacional ajustada, sobre la que se calcula el cociente de unidad para el reparto de las curules por asignar.²⁹

La hipótesis de la fracción IV es que un partido, el oficial, gane el 63 por ciento o más de la votación; la hipótesis de la fracción V es que gane entre el 60 y el 63 por ciento; estas hipótesis son cada vez más improbables en la competencia de partidos en condiciones

²⁹ *Ibid.*, pp. 12-13.

de equidad y sin fraude. La hipótesis más viable se contiene en la fracción VII, cuando un partido gane la mayoría relativa, supongamos con el 40 por ciento de la votación, lo cual excluye las tres fracciones anteriores. En ese caso, si correspondiera al 40 por ciento de las curules de la Cámara, proporcionalidad pura, tendría hasta 200. Es decir, tendría la mayoría relativa en tanto minoría más grande, pero no la mayoría absoluta (la mitad más uno). Sin embargo, al tener derecho a diputados proporcionales sin ninguna traba por abajo del 60 por ciento, estaría sobrerrepresentado con una prima que lo podría acercar a los 300 diputados. Por todo ello, la cláusula de gobernabilidad que se suprimió de la enmienda de 1989 permanece subrepticia.

Conclusión

Las sucesivas reformas electorales de 1963 a 1994 a la representación proporcional que ha impulsado el sistema de partido de estado se han basado en una concepción corporativa de la integración de las minorías políticas. El régimen de pluralismo aparente o limitado ha evolucionado en dos etapas: la de partido casi único con una oposición controlada, tolerada o coptada, insignificante en la representación parlamentaria y excluida de todo nivel de gobierno; pero, como este sistema entró en una crisis prolongada, condujo a abrir gradualmente las puertas de la representación de las minorías.

Este gradualismo que ha frenado a una sociedad emergente y diversificada favoreció la evolución hacia un pluralismo limitado, pero correspondiendo a las fuerzas reales.

Estos cambios se expresan en las sucesivas adaptaciones de la Legislación Electoral que se propuso: primero, circunscribir a la minoría a la oposición, desde una quinta parte hasta un tercio de la Cámara de Diputados; después, a medida que el partido oficial perdía la mayoría absoluta de más de dos tercios (requisito para modificaciones constitucionales), se aplicó una cláusula de gobernabilidad o de premio al partido mayoritario, para asegurarse la mayoría absoluta mediante un doble mecanismo de sobre y subrepresentación.

La evolución siguiente, una tercera etapa, marca una transformación de la mayoría absoluta en mayoría relativa. Esto es lo que abre paso a la modificación del procedimiento electoral de representación proporcional característico del pluralismo limitado, corporativo, hacia una forma que refleje fielmente la distribución de la diversidad del electorado.

A diferencia de otros países, donde se ha evitado una representación proporcional muy abierta para favorecer la reducción del número de partidos parlamentarios, el sistema electoral propio del pluralismo limitado, desde 1963 fomentó la dispersión de la oposición en partidos pequeños que no hacían mella a un gran partido dominante.

Dentro de esta tendencia declinante se ha intentado poner en práctica un proyecto autoritario que crearía una modalidad de bipartidismo de centro derecha, combinando un partido de mayoría absoluta con una primera minoría. El resto de las oposiciones deberían seguir siendo minorías controladas con diversos procedimientos (dispersas, contrapuestas, coptadas, reprimidas), y desde el punto de vista del procedimiento electoral, mediante la subrepresentación. De esta manera, la oposición de centro-izquierda queda fuera de la función gubernativa, pero integrada a la función parlamentaria.

La implantación de un semi bipartidismo está en relación con la capacidad del resto de las oposiciones reales para conseguir una ley electoral que imponga finalmente el sistema de representación proporcional pura, para alcanzar a por lo menos las tres docenas de regímenes democráticos más importantes del mundo. El sistema mixto de elección puede adaptarse muy naturalmente, como lo muestra el sistema alemán, a la más completa proporcionalidad entre votos y escaños.

Sin embargo, el sistema electoral es apenas una parte del régimen político autoritario y su democratización depende de otras dimensiones, tales como el partido de estado, el corporativismo, el presidencialismo y el centralismo.

Junto con la eliminación de la sobrerepresentación del partido oficial, se requiere separar al gobierno-PRU del control de los órganos electorales, eliminar la defraudación electoral y el clientelismo institucional, la inequidad de las campañas. Es el régimen de partido de estado el que tiene que cambiar para que realmente cualquier partido pueda alcanzar la representación parlamentaria y de gobierno.

La consecución de elecciones realmente competitivas en un régimen de pluralismo democrático permitiría que las fuerzas políticas reales alcanzaran curules de mayoría, lo que es importante para las fuerzas locales, mientras que el peso de las fuerzas nacionales se vería equitativamente compensado con la representación proporcional.

En las transformaciones políticas venideras la fragmentación de los partidos probablemente serán el principal obstáculo a la vía

democrática. Por cierto tiempo se requerirá más bien de reglas que propicien la formación de grandes bloques, con el fin de reunir la fuerza suficiente para provocar la transformación democrática. Uno podría imaginar un esquema de tres partidos principales, de proporciones tendencialmente similares y dos o tres partidos pequeños. Pero a fin de cuentas la realidad hace el modelo a su medida.

Bibliografía

- Cámara de Diputados, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México, 1970, 8 vols.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, México, 1994.
- Coilliard, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1960.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917*, vol. I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960.
- Finer, S.E., *Política de Adversarios y Reforma Electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Grupo Parlamentario del PRD, LV Legislatura, "Reforma electoral para la democracia", en J. L. Correa, "Sistema mixto de representación. Criterios y balance entre mayoría relativa y representación proporcional", mimeo, México, 1995.
- Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, UNAM, México, 1993.
- Rojas Bernal, Enrique, *La contrarreforma electoral de 1989-1990*, Centro de Estudios Legislativos A.C. y Editorial Factor, vol. III, México, 1992.
- Segado Fernández, Francisco, *La representatividad de los sistemas electorales*, Cuadernos de CAPEL, núm. 37, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1994.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Zarco, F., *Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, El Colegio de México, México, 1979.